

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIONE JESABEL WASILEWSKI

A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL  
NO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988

CURITIBA

2021

DIONE JESABEL WASILEWSKI

A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL  
NO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título no curso de Mestrado. Área de concentração: Direito do Estado. Linha de Pesquisa: Direito, Poder e Controle.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

CURITIBA

2021

W319r

Wasilewski, Dione Jesabel

A realização do princípio da solidariedade social no modelo Constitucional Brasileiro de 1988 [meio eletrônico]/ Dione Jesabel Wasilewski – Curitiba: 2021. 177f.

ISBN: 978-65-992732-0-9 DOI: 10.5281/zenodo.4781744

Bibliografia: p. 164-177

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2021.

Orientação: Emerson Gabardo.

1. Intervenção Estatal. 2. Solidariedade Social. 3. Seguridade Social. I. Gabardo, Emerson. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

CDD 340

CDU 340

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná  
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -  
40001016017P3

ATA Nº133

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia cinco de abril de dois mil e vinte e um às 19:15 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020- CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestranda **DIONE JESABEL WASILEWSKI**, intitulada: **A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL NO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988**, sob orientação do Prof. Dr. EMERSON GABARDO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: EMERSON GABARDO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANDRÉ PARMO FOLLONI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, EMERSON GABARDO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 05 de Abril de 2021.

Assinatura Eletrônica

08/04/2021 09:55:53.0

EMERSON GABARDO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/04/2021 17:18:36.0

ANDRÉ PARMO FOLLONI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/04/2021 17:53:53.0

CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP)

Praça Santos Andrade, 50 - CURITIBA - Paraná - Brasil  
CEP 80020300 - Tel: (41) 3310-2739 - E-mail: ppgdufr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.  
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 88172

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>  
e insira o código 88172



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -  
40001016017P3

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **DIONE JESABEL WASILEWSKI** intitulada: **A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL NO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988**, sob orientação do Prof. Dr. EMERSON GABARDO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Abril de 2021.

Assinatura Eletrônica

08/04/2021 09:55:53.0

EMERSON GABARDO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/04/2021 17:18:36.0

ANDRÉ PARMO FOLLONI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/04/2021 17:53:53.0

CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP)

Praça Santos Andrade, 50 - CURITIBA - Paraná - Brasil  
CEP 80020300 - Tel: (41) 3310-2739 - E-mail: ppgdufr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 88172

**Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 88172**

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho acadêmico é o fruto do empenho de uma equipe, a quem preciso agradecer. Tenho certeza de que cada um dos seus membros tem a exata consciência de sua importância na sua realização. Assim, registro aqui minha gratidão ao meu marido, Marcus Bechara Sanchez; à minha filha, Ana Paula Wasilewski da Silva; à minha mãe, Eda Dulce Meurer Wasilewski; ao meu pai, Henrique Wasilewski; ao meu orientador, Prof. Dr. Emerson Gabardo; e ao amigo, Prof. Dr. Alexandre Godoy Dotta.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 colocou um termo ao longo período em que a dimensão política da cidadania se viu comprometida pela restrição a direitos fundamentais e sinalizou um avanço na implementação de um modelo de proteção social típico dos mais modernos Estados de bem-estar. Este modelo de Estado é o resultado de um processo histórico em que o individualismo típico do Estado liberal é substituído pelo valor “solidariedade social”. A pesquisa tem por objetivo identificar se esses avanços de fato se concretizaram após a promulgação da Constituição, o que se faz especialmente pela análise do financiamento da seguridade social. Nesse sentido, o estudo está dividido em três partes. Na primeira, são analisados os processos históricos que determinaram a inclusão da solidariedade social nos debates filosóficos e sua conversão em instituto de Direito público, assim como as elaborações teóricas que, a partir da solidariedade, impulsionaram uma maior intervenção do Estado na economia. Na segunda parte, procura-se delimitar os contornos do termo solidariedade social, realizando a necessária distinção com outros que são considerados seus sinônimos. Em seguida, é realizada uma investigação sobre a evolução do assunto na filosofia política em direção à identificação de um conjunto de valores implementadores da solidariedade, bem como são descritas as fases pelas quais passou a construção do modelo de bem-estar social. Por fim, apresenta-se uma análise histórica da implementação dos mecanismos de proteção social no Brasil e da legislação tributária, para avaliar se o financiamento da seguridade atende aos pressupostos necessários para que se caracterize a sociedade brasileira como “solidária”. A investigação realizada conclui que a solidariedade social não se realizou conforme esperado pelo modelo instituído em 1988 porque os mecanismos tributários necessários não foram efetivamente adotados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Intervenção Estatal; Solidariedade Social; Seguridade Social; Tributação; Estado Social.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution of 1988 ended the long period in which the political dimension of citizenship was compromised by the restriction of fundamental rights and signaled an advance in the implementation of a social protection system like that of the most modern welfare states. This state model is the result of a historical process in which the individualism characteristic of the liberal state is replaced by the value “social solidarity”. The research aims to identify whether these advances materialized after the promulgation of the Constitution, which is done especially by analyzing the financing of social security. In this sense, the study is divided into three parts. In the first, the historical processes that determined the inclusion of social solidarity in philosophical debates and its conversion into a public law institute are studied, as well as the theoretical elaborations that, from solidarity, drove greater state intervention in the economy. In the second part, the contours of the term social solidarity are delimited, making the necessary distinction with others that are considered its synonyms. After that, an investigation is carried out on the evolution of the subject in political philosophy towards the identification of a set of values implementing solidarity, as well as the phases through which the construction of the social welfare model has undergone. Finally, there is a historical analysis of the implementation of social protection mechanisms in Brazil and tax legislation, to assess whether the financing of social security meets the necessary assumptions to characterize Brazilian society as “solidarity”. The investigation concluded that social solidarity did not occur as expected by the model instituted in 1988 because the tax mechanisms capable of carrying it out were not effectively adopted.

**KEYWORDS:** State Intervention; Social Solidarity; Social Security; Taxation; Welfare State.



## LISTA DE SIGLAS

ANC	—	Assembleia Nacional Constituinte
ANFIP	—	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
BNDES	—	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	—	Banco Nacional de Habitação
CAP	—	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CLT	—	Consolidação das Leis do Trabalho
COFINS	—	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CNT	—	Conselho Nacional do Trabalho
CTN	—	Código Tributário Nacional
CRETAD	—	Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeiro
CSLL	—	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRU	—	Desvinculação das Receitas da União
FAT	—	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	—	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINSOCIAL	—	Contribuição para o Fundo de Investimento Social
FPAS	—	Fundo de Previdência e Assistência Social
IAC	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAP	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPB	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPE	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva
IAPI	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IAPTEC	—	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
INPS	—	Instituto Nacional de Previdência Social
IR	—	Imposto sobre a Renda

ISSB	—	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
MPS	—	Ministério da Previdência Social
OCDE	—	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	—	Organização Internacional do Trabalho
PIB	—	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	—	Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação de Patrimônio do Servidor Público
RFB	—	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
RGPS	—	Regime Geral da Previdência Social
SINPAS	—	Sistema Nacional de Previdência Social
STN	—	Secretaria do Tesouro Nacional

## LISTA DE TABELAS

TABELA I – DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E DE OUTROS PAÍSES.....	134
TABELA II – PERCENTUAL DA CARGA TRIBUTÁRIA POR RENDA FAMILIAR EM 1996 E 2004 .....	135
TABELA III – PERCENTUAL DA CARGA TRIBUTÁRIA POR RENDA FAMILIAR EM 2004 E 2008 .....	135
TABELA IV – VALORES ANUAIS DESVINCULADOS DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R\$ MILHÕES).....	145
TABELA V – RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2010 (EM R\$ MILHÕES).....	146
TABELA VI – RESULTADO PRIMÁRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2010 (EM R\$ MILHÕES).....	146
TABELA VII – RESULTADO ANUAL DA SEGURIDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2009 ATÉ 2018 (EM R\$ MILHÕES).....	148

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 O SURGIMENTO DA SOLIDARIEDADE COMO INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO .....</b>	<b>17</b>
1.1 O CONTEXTO EM QUE A SOLIDARIEDADE SOCIAL SE INSERE NOS DEBATES FILOSÓFICOS E POLÍTICOS .....	17
1.2 O DISCURSO SOLIDARISTA, A LEGITIMAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DEVER DA SOLIDARIEDADE SOCIAL .....	30
1.3 O PAPEL DA DOCTRINA SOCIAL DA IGREJA NA IMPLEMENTAÇÃO DA SOLIDARIEDADE ECONÔMICA E NA AMPLIAÇÃO DA INTERVENÇÃO ESTATAL .....	41
<b>2 O CONCEITO DE SOLIDARIEDADE E O <i>WELFARE STATE</i> .....</b>	<b>56</b>
2.1 NOTAS SOBRE O CONCEITO DE SOLIDARIEDADE .....	56
2.2 O PÓS-POSITIVISMO E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO MODERNO DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA .....	68
2.3 AS FASES DE DESENVOLVIMENTO DO <i>WELFARE STATE</i> E SEUS DIFERENTES REGIMES .....	84
<b>3 A SOLIDARIEDADE SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>100</b>
3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL .....	100
3.2 O ESTADO SOCIAL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA TRIBUTAÇÃO .....	116
3.3 O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	137
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>155</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>162</b>

## PRÓLOGO

O ano de 2020 trouxe consigo experiências inéditas para uma parcela significativa da população mundial, o que incluiu a adoção de um vocabulário novo e peculiar: distanciamento social, período de incubação, grupos de risco, média móvel, achatamento da curva, *lockdown* e *home office*. Ao lado desses termos, uma outra palavra passou a habitar o cotidiano como uma consequência natural da pandemia: solidariedade. A título de exemplo, pode ser citado o quadro lançado pelo Jornal Nacional, telejornal brasileiro produzido pela Rede Globo de Comunicações, denominado “Solidariedade S/A”, destinado a apresentar iniciativas de empresas consistentes na doação de alimentos, máscaras e respiradores, que objetivavam “ajudar o Brasil a enfrentar a pandemia”. De forma contraditória, a mesma tragédia sanitária que ofereceu oportunidade para a comunidade dar essas supostas demonstrações de “solidariedade”, criou, também, o ambiente em que se protagonizaram cenas chocantes, em que agentes de saúde são flagrados subtraindo vacinas de idosos.

A despeito de não terem sido as contradições da pandemia a motivação desse trabalho, elas constituem valiosa oportunidade de reavivar a perplexidade que justificou a escolha do tema, evidenciando, assim, a sua atualidade. A escolha tem, de fato, origem nos acontecimentos que marcaram a última década da vida pública no Brasil, que desnudam um antagonismo inesperado para uma população que se pretende alegre e cordial. Em uma perspectiva mais ampla, a dúvida suscitada por essas contradições está relacionada à medida em que valores característicos da democracia ocidental estão de fato entranhados na sociedade brasileira. Pela necessária delimitação do tema, a questão que se pretende investigar se restringe a avaliar o grau de adesão da sociedade a um desses valores: a solidariedade social. Essa adesão não está relacionada à obediência do cidadão às leis ou a ações solidárias vividas em ambiente privado, mas é testada em uma forma específica de manifestação, imbuída de caráter institucional e público: a legislativa. Assim, o escopo desse trabalho é avaliar se, a partir da consagração da solidariedade social como princípio constitucional, esse valor foi incorporado ao ordenamento jurídico pela legislação infraconstitucional. Mais especificamente, pretende-se verificar se foram implementadas técnicas de financiamento dos mecanismos de proteção social característicos de um Estado Social orientado pelo princípio da solidariedade.

A relevância do tema decorre naturalmente do fato de que, como instituto jurídico alçado a princípio constitucional, a solidariedade possui aptidão para gerar efeitos na esfera jurídica individual. De fato, foi adotada como argumento pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar constitucional a contribuição previdenciária instituída pela Emenda Constitucional n. 41/2003 incidente sobre aposentadorias e pensões pagas pelo setor público. Nessa decisão, proferida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105, argumentos de peso como direito adquirido, ato jurídico perfeito, proteção da boa-fé, violação de cláusula pétrea e irredutibilidade de vencimentos foram superados pela invocação da solidariedade social, considerada especialmente no papel que desempenha no financiamento da seguridade social.<sup>1</sup> Embora essa decisão seja emblemática dos efeitos práticos que podem ser extraídos desse princípio, não se pretende discutir as medidas jurídicas autorizadas por ele e por sua inobservância. As pretensões deste estudo são mais limitadas e se esgotam em uma análise crítica do estado da arte no que diz respeito à efetiva implementação da solidariedade social no Brasil a partir da Constituição de 1988.

O trabalho está dividido em três capítulos. No capítulo inicial, busca-se identificar o contexto histórico que propiciou a inclusão da ideia de solidariedade nas discussões filosóficas, ponto inicial para que fosse adotada como instituto de Direito público e razão para uma maior intervenção do Estado na economia. Além da contextualização histórica, são destacadas duas contribuições decisivas para esse fenômeno: o movimento solidarista e a doutrina social da Igreja. O segundo capítulo é destinado à compreensão dos desdobramentos dessa ocorrência. Ele se inicia pela identificação precisa dos contornos do termo pela sua distinção em relação a outras expressões usualmente empregadas como sinônimos de solidariedade, tais como fraternidade, caridade, benevolência e altruísmo. Passa-se, então, para a análise das contribuições da filosofia política pós-positivista na identificação da configuração de valores políticos e sociais mais adequada à realização da solidariedade social e do papel da justiça distributiva nesse arranjo. O segundo capítulo se encerra com o exame das diversas fases de implementação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), iniciando-se pelo desenvolvimento da teoria da responsabilidade pelos riscos de acidente de trabalho na França,

---

<sup>1</sup> Defendendo a inconstitucionalidade da exação, ver: GABARDO, Emerson. VALIATI, Thiago Priess. A inconstitucionalidade da instituição de contribuição previdenciária para servidores inativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 243-282, set./dez. 2015.

passando pelo plano de seguridade social do relatório de Sir William Beveridge na Inglaterra e pela teoria do emprego de John Maynard Keynes, para, então, realizar um balanço das investigações a respeito das razões de emergência desse modelo e suas diferentes configurações.

No último capítulo é estudada a implementação do regime de solidariedade social no Brasil, sob três diferentes perspectivas. A primeira diz respeito à criação e expansão dos mecanismos de proteção social. A segunda analisa a tributação como técnica de realização da solidariedade social e apresenta um histórico do sistema tributário nacional sob esse ponto de vista. A terceira e última parte avalia a seguridade social na Constituição da República de 1988, com enfoque nos seus mecanismos de financiamento, para discutir, a partir de dados do orçamento público, se é possível afirmar que a solidariedade social se realizou ou está se encaminhando para sua realização no âmbito do ordenamento jurídico nacional.

A hipótese que se pretende analisar é a de que, a despeito das promessas do modelo social da Constituição de 1988, sob o ponto de vista do financiamento da seguridade social, não foi realizado um adequado regime solidário. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo, na medida em que, a partir de pressupostos teóricos relativos à caracterização do modelo de Estado que pode ser considerado solidário, são identificados e testados os critérios para aferição da implementação desse modelo no Brasil. A técnica de pesquisa é a documentação indireta, por meio de levantamento bibliográfico de textos da doutrina nacional e estrangeira, bem como da análise da legislação da seguridade social e tributária no Brasil. Esta temática se insere na linha de pesquisa “Direito, Poder e Controle” em seu escopo de desenvolver estudos relacionados com sistemas e técnicas de exercício de poder por meio da regulação econômica. Também há identidade com o projeto de pesquisa coordenado pelo Prof. Dr. Emerson Gabardo, intitulado “Eficiência e legitimidade do Estado Social de Direito: interesse público e desenvolvimento humano em tempos de retrocesso”, especialmente em seu objetivo de realizar estudos teóricos e pesquisas empíricas com análise da doutrina, legislação e dados governamentais, para investigar a desestruturação do modelo de bem-estar social.

## INTRODUÇÃO

São de duas ordens as razões pelas quais a Constituição Federal de 1988 é saudada de forma entusiástica pelas forças progressistas da sociedade. Sob um primeiro aspecto, ela constitui o ato normativo que consagra o fim do longo período de “recesso da dimensão política da cidadania” determinado pelo regime autoritário<sup>2</sup> de 1964. Um recesso caracterizado pela prevalência conferida pela Constituição de 1967 ao aparato do Estado<sup>3</sup> e pela impotência política da sociedade civil diante da racionalidade econômica imposta pela tecnocracia estatal.<sup>4</sup> A segunda razão reside no avanço implementado por esse texto em matéria de política social, no sentido de fortalecimento do seu caráter redistributivo e de “uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação”.<sup>5</sup> A intenção de avançar na questão de política social se revela no título inaugural da Constituição, quando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é alçada como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. O mesmo texto inclui a justiça social como critério a ser observado pela ordem econômica, expressamente orientada a assegurar a todos uma existência digna. Também a ordem social tem como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Estes são os valores a serem concretizados na ordem jurídica que tem início com a Constituição de 1988.

É cediço que o atual texto constitucional é produto do embate entre forças antagônicas, progressistas e conservadoras, ocorrido durante o período da Assembleia

---

<sup>2</sup> Toma-se por empréstimo a expressão do cientista político Wanderley Guilherme dos Santos. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 100.

<sup>3</sup> GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 170; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu F. HACHEM, Daniel. (Org.). *Direito Administrativo e Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 156-157.

<sup>4</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Notas sobre contribuições sociais e solidariedade no contexto do Estado Democrático de Direito. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 209.

<sup>5</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Caderno n. 32, 1998, p. 16. SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar n. 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 54, p. 121-148, out./dez. 2013, p. 132.



Nacional Constituinte.<sup>6</sup> Como não poderia deixar de ser, os reflexos dessas forças se fazem sentir na dualidade do texto constitucional, que consagrou o Estado de Direito, um conceito jurídico formal que tem por pressuposto a distinção do Estado e da sociedade, reduzindo a missão daquele à proteção desta, com o Estado Social, que pressupõe, de forma contrária, um papel ativo do Estado na transformação social.<sup>7</sup> Assim, combinando em seu texto valores liberais e igualitários, a Constituição configurou os limites dentro dos quais o Estado por ela inaugurado deveria se desenvolver e estaria legitimado a atuar.<sup>8</sup> Fato é que, a despeito de ser indiscutível seu caráter jurídico-normativo,<sup>9</sup> esses valores fundantes são tributários da ordem jurídica infraconstitucional para que ganhem concretude e se realizem de fato.<sup>10</sup>

Com efeito, os valores consagrados na Constituição Federal constituem “idealizações da realidade”, que precisam enfrentar ainda o desafio da “complexidade do real” para operarem mudanças efetivas na vida dos cidadãos.<sup>11</sup> Essa tarefa se mostra, de fato, bastante desafiadora. A primeira dificuldade deriva da circunstância já mencionada de que o texto constitucional contém ideias e valores aparentemente contraditórios e que demandam, por isso, constante esforço de equalização. A essa questão deve ser adicionada outra, ligada à natureza do direito que, sendo linguagem, está sujeito às contingências

---

<sup>6</sup> As expressões “progressistas” e “conservadores” são tomadas de empréstimo da obra “A Constituição de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo”, de Adriano Pilatti, em que essas forças são identificadas pela sua atuação durante a Assembleia Nacional Constituinte. PILATTI, Adriano. *A Constituição de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. A respeito dos embates entre forças conservadoras e progressistas ver: FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

<sup>7</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Notas sobre contribuições sociais e solidariedade no contexto do Estado Democrático de Direito, p. 210-214. A respeito da distinção entre sociedade civil e Estado, ver: GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. Ciência, tecnologia e inovação como deveres públicos relativos ao Estado e à sociedade civil no Brasil. *Revista de Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 38-59, maio/set. 2017.

<sup>8</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Essay on the constitutional promises of democracy and republic*. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 85-100, set./dez. 2017, p. 86 e 95.

<sup>9</sup> GABARDO, Emerson. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como fundamento do Direito Administrativo social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p. 100.

<sup>10</sup> Especialmente quando se trata da instituição de tributo, conforme bem destaca André Folloni, pois “o dever de avaliar em que medida as manifestações de capacidade contributiva serão tributadas foi entregue pela Constituição ao Poder Legislativo, de modo que o pagamento de tributos é obrigação a ser criada e dimensionada pela lei, não pela existência fática de capacidade econômica”. FOLLONI, André. Capacidade contributiva e dever fundamental. *Revista Direito Tributário Atual* n. 42, p. 476-499. São Paulo: IBDT, jun./dez. 2019, p. 478.

<sup>11</sup> FOLLONI, André. *Ciência do Direito Tributário no Brasil: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 346.

características desta, ou seja, ambigüidades, obscuridades e lacunas.<sup>12</sup> Esses problemas se tornam ainda mais agudos diante do emprego recorrente de termos de conteúdo pouco preciso, que podem levar ao alargamento ou à restrição indevida dos seus significados, comprometendo a efetividade do texto constitucional e a realização da vontade que ele expressa.<sup>13</sup>

Além desses embaraços próprios da técnica jurídica, somam-se os fatores políticos pois, como era previsível, as forças que se enfrentaram durante o processo da constituinte, levando ao espaço público diferentes visões de Estado e de sociedade, deram seguimento às suas ações no momento pós-constituinte, procurando influenciar a concretização dos ideais constitucionais, pela elaboração de legislação infraconstitucional e implementação de políticas públicas. Se o próprio Estado de Direito, aquele sobre o qual é possível afirmar ter se estabelecido certo consenso, parece ameaçado diante de mecanismos que se valem dos mais diversos artifícios e recursos retóricos para negar a supremacia da Constituição, mais razões existem para se questionar se o Estado Social, alvo de acirrados confrontos político-ideológicos, atingiu seu termo conferindo efetividade aos direitos fundamentais ou se, de forma diversa, manteve-se seletivo “em face dos diferentes estamentos sociais”.<sup>14</sup> A preocupação que essa dúvida evidencia não é destituída de razão. Nesse sentido, deve ser recordado que o próprio caráter jusfundamental dos direitos econômicos e sociais foi objeto de ampla divergência doutrinária e jurisprudencial.<sup>15</sup> Além disso, é igualmente merecedor

---

<sup>12</sup> AARNIO, Aulis. *Sobre la ambigüedad semántica en la interpretación jurídica*. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. 1987. n. 4, 109-117. WASILEWSKI, Dione Jesabel; GABARDO, Emerson. A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 710-731, 2021. GABARDO, Emerson; VIANA, Ana Cristina Aguilar; WASILEWSKI, Dione Jesabel. Teoria da argumentação jurídica em confronto com o populismo judicial. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 12, n. 3, p. 516-537, set./dez. 2021, p. 527.

<sup>13</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Os limites explícitos e implícitos aos processos formais e informais de mudança da Constituição: ensaio em defesa do constitucionalismo e da democracia. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 48, p. 159-176, abr./jun. 2012, p. 160-171.

<sup>14</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018, p. 193-202. A respeito dos confrontos político-ideológicos relativos aos direitos fundamentais econômicos e sociais, ver: HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

<sup>15</sup> A respeito das discussões sobre o caráter jusfundamental dos direitos econômicos e sociais, ver: HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM,

de registro, o fato de que a década de 1990 assistiu a um esforço de enxugamento da máquina pública, no âmbito de uma proposta de verdadeira transformação do Estado brasileiro, que pretendia atribuir à iniciativa privada a responsabilidade pelas necessárias ações de cunho social, relegando ao Estado um papel meramente subsidiário de garantidor da dignidade compreendida como nada mais que liberdade.<sup>16</sup>

Assim, embora se admita que “o real é complexo”,<sup>17</sup> acredita-se que, passados 32 anos da promulgação da Constituição, já é possível aferir se os valores do Estado Social, consagrados no texto constitucional, foram ou não realizados. Conforme se demonstrará a seguir, essa análise pode ser levada a efeito sob duas diferentes perspectivas. A primeira delas está relacionada à implementação de mecanismos de proteção social de acordo com os critérios do Estado de Bem-Estar Social. Esse exame, voltado para a despesa pública, tem como foco o desenvolvimento do sistema de previdência pública pois, além do fato de a previdência ter ocupado papel central na origem e evolução deste modelo de Estado, uma análise mais ampla das políticas sociais implicaria desafios incompatíveis com o escopo desse trabalho. A segunda, direcionada à receita pública, diz respeito à forma de financiamento que o Estado utiliza para viabilizar a realização desses mecanismos. Sob esse aspecto, deve-se voltar a atenção para o sistema tributário nacional e verificar como ele é desenhado, especialmente sobre o modo como é distribuído o ônus desse financiamento pela população. É da conjugação desses dois elementos que se poderá concluir, dentro do recorte de variáveis estabelecido, se houve avanço em direção a um Estado efetivamente solidário.

---

Daniel Wunder. (Coords.). *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 205-240.

<sup>16</sup> HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento, p. 342. GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 1, p. 99-141, 2018, p. 100.

<sup>17</sup> FOLLONI, André. *Ciência do Direito Tributário no Brasil...*, p. 359.

## 1 O SURGIMENTO DA SOLIDARIEDADE COMO INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO

### 1.1 O CONTEXTO EM QUE A SOLIDARIEDADE SOCIAL SE INSERE NOS DEBATES FILOSÓFICOS E POLÍTICOS

“*Liberté, Égalité, Fraternité, ou la Mort*”.<sup>18</sup> É a esta versão revolucionária do *slogan* de origem iluminista que se atribui a origem da ideia de solidariedade como instituto de Direito Público característico da modernidade.<sup>19</sup> Em 1789, ano em que teve início a Revolução Francesa, França e Inglaterra eram os principais centros dos ideais iluministas, filosofia que pretendia a emancipação do indivíduo através da investigação dos fundamentos da razão.<sup>20</sup> Essa emancipação significava a superação do tradicionalismo da Idade Média, da superstição da Igreja e da divisão hierárquica dos homens a partir de critérios incompatíveis com os novos valores. Embora extraordinários resultados fossem esperados desse “reino de liberdade governado pela razão”, a ordem política e social vigente, organizada em torno de interesses clericais e aristocráticos, constituía ainda um embaraço que a monarquia absolutista havia falhado em superar.<sup>21</sup>

A Revolução Francesa, um movimento iniciado pela nobreza, capturado em um primeiro momento pela burguesia liberal e, em seguida, pelas massas, tornar-se-ia a responsável pela grande transformação política e ideológica experimentada pela Europa ocidental no século XIX. Duas razões podem ser apontadas para a inédita adesão das massas: o conceito revolucionário de nação, que transferia ao povo a soberania; e a ruptura da mentalidade tradicional, que fundamentava na ordem natural do mundo a distinção entre

---

<sup>18</sup> Em tradução livre: “Liberdade, igualdade, fraternidade, ou a morte”.

<sup>19</sup> NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 110. YAMASCHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 53.

<sup>20</sup> DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 22-23.

<sup>21</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era das revoluções*. Tradução de Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. 40. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2018, p. 48-51.

ricos e pobres. Esta mudança incluiu, no plano político, um problema (escassez) até então relegado ao âmbito econômico.<sup>22</sup>

Ambos os fatores foram determinantes para que, à aspiração original de libertação da opressão e instauração da igualdade, se adicionasse ao ideário revolucionário a noção de fraternidade, termo adotado na língua francesa a partir do século XII para designar um dos principais dogmas do discurso cristão: a revelação. Ao derivar de um mesmo Deus, que também é pai, a humanidade constitui uma única família ligada pelos laços da fraternidade. Dessa origem filosófica e espiritual, a noção passa, por obra dos jusnaturalistas, por um processo de secularização. Deixa de ter por fundamento a religião e a fé, para se sustentar na natureza e na razão. Em sua versão racionalizada, a palavra é utilizada para designar, ao mesmo tempo, um estado que se estabelece entre todos aqueles que, mesmo não sendo irmãos, atribuem-se mutuamente esta qualidade, e uma atitude ou comportamento de solidariedade. Nesse primeiro momento, a noção se revela, entretanto, incompatível com o Direito, seja porque um ambiente fraterno não comporta conflitos a serem resolvidos coercitivamente, ou por sua alta carga sentimental que inviabiliza sua tradução em linguagem jurídica sem comprometimento de seu significado.<sup>23</sup>

Ao fim do século XVIII, a fraternidade encontra, porém, sua tradução para o ambiente político, como argumento utilizado no esforço de fazer da pátria condição para o exercício da igualdade e da liberdade. De forma simultânea, a necessidade de se desvincular a soberania da figura do príncipe promove o desenvolvimento de um outro conceito que também carrega em seu bojo a ideia de fraternidade: nação. A nação passa a encarnar a unidade nacional, buscando a superação dos antagonismos sociais pelo realce que confere às convergências que unem os indivíduos enquanto suprime as razões de distensão. Vinculada a esses dois conceitos, a noção de fraternidade vê seu campo de aplicação ser drasticamente reduzido: deixa de compreender toda a humanidade, como afirmado no dogma da revelação, para representar apenas os laços que unem os filhos da mesma pátria e da mesma nação. Em contrapartida, sua força normativa é qualitativamente ampliada pela sua

---

<sup>22</sup> ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Cia das Letras, 2011, p. 49-98.

<sup>23</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, p. 2-22.

inscrição na mística republicana, momento a partir do qual passa a produzir implicações políticas e sociais.<sup>24</sup>

A Revolução Industrial que explodiu na Inglaterra nesse mesmo período, ampliando enormemente a capacidade produtiva da indústria, foi a versão econômica da Revolução Francesa. Ao consolidar a crença de que o desenvolvimento econômico repousa na separação entre capital e trabalho, e na competição da livre iniciativa privada,<sup>25</sup> assim como a Revolução Francesa fez com o termo fraternidade, a Revolução Industrial inclui uma nova palavra no vocabulário econômico e político: capitalismo. Para que o capitalismo de fato se estabelecesse e funcionasse era necessário, entretanto, que o mercado fosse criado. Esse processo fez com que a mesma revolução que promoveu uma melhoria espantosa dos instrumentos de produção se convertesse na origem da degradação das condições de vida de parte significativa da população. As inovações tecnológicas foram acompanhadas pela crença de que a aquisição irrestrita de bens materiais seria a solução para todos os problemas humanos.

Nessa nova mentalidade, a preocupação com a subsistência econômica é substituída por uma nova motivação: o lucro. O lucro pressupõe a criação de um sistema de mercado em que todos os rendimentos passam a derivar de alguma forma de venda. Assim, não apenas bens produzidos são vendidos, mas também terra, trabalho e moeda são convertidos em mercadorias. Ou seja, a própria substância humana se transforma em uma mercadoria, denominada trabalho, em um processo de verdadeira desumanização do indivíduo.<sup>26</sup> A mudança da configuração política exerceu, também, um papel de extrema relevância, pois a ideia de soberania estatal, com um poder centralizado, foi determinante para vencer as limitações impostas pelas regulações paroquiais ao comércio e à indústria. Essa mudança, porém, não compreende todo o fenômeno no que diz respeito à regulação do mercado, pois se insere em um processo mais amplo de transformação em que a ordem econômica se desprende da social, e ganha vida autônoma por meio da autorregulação. A autorregulação implica a adoção da racionalidade da economia de mercado, em que os preços devem ser

---

<sup>24</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 22-78.

<sup>25</sup> WEBER, Max. *A gênese do capitalismo moderno*. Tradução de Rainer Domschke. São Paulo: Ática, 2006, p. 101.

<sup>26</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2012, p. 162-210.

fixados segundo a lei da demanda e da oferta, e tudo é convertido em mercadoria. Como consequência, a economia se destaca das relações sociais em que esteve historicamente incrustada, em um movimento que acaba por converter o sistema social em um satélite do econômico. Se desprende, da mesma forma, do político, uma vez que o Estado, uma estrutura de poder político inicialmente necessária para superar as barreiras dos poderes locais, também não deve intervir no mercado.

Essa nova razão no mundo leva à supressão dos princípios que vigoravam nos modelos tradicionais de produção, como reciprocidade e redistribuição, promovendo, assim, a destruição dos laços sociais e das formas convencionais de proteção social.<sup>27</sup> Além da destruição destes mecanismos tradicionais que regulavam o funcionamento da sociedade e da produção, deve-se notar que o crescimento da riqueza e da produtividade não esteve acompanhado de uma adequada distribuição dos seus resultados.<sup>28</sup> Essa disfunção se evidenciava na precariedade da situação dos trabalhadores em contraste com o enriquecimento da sociedade burguesa.<sup>29</sup> Como resultado, o século XIX é descrito como o do martírio da classe trabalhadora e o período de surgimento de uma forma diferenciada de pobreza, estritamente ligada à industrialização e ao domínio dos princípios liberais: o pauperismo.<sup>30</sup> Com efeito, os ideais de natureza igualitária não tiveram força suficiente para eliminar as divisões hierárquicas da sociedade. Resistindo a eles, estabeleceu-se um movimento reacionário que considerava a pobreza parte da ordem natural e um elemento útil ao progresso da sociedade. Para os adeptos dessa teoria, as desigualdades de vida e de expectativas não seriam mais que contingências inerentes e inevitáveis ao sistema capitalista, de forma que nenhuma constrição ao direito de propriedade poderia ser admitida sob o fundamento de atendimento às necessidades alheias.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação...*, p. 210-222. Para Eric Hobsbawm, o principal objetivo do liberalismo foi a conversão da terra em mercadoria, em um processo que implicou a silenciosa destruição da estrutura social a que estavam habituados os camponeses, relegando-os a “uma solidão chamada liberdade”. HOBBSAWN, Eric J. *A era das revoluções...*, p. 240-249.

<sup>28</sup> YAMASCHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário, p. 56.

<sup>29</sup> KUYPER, Abraham. *O problema da pobreza: a questão social e a religião cristã*. Tradução de Minka Lopes. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2020, p. 115.

<sup>30</sup> EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Tradução de Timothy Scott Johnson. Durham and Londres: Duke University Press, 2020, n/p.

<sup>31</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução de Álvaro Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 122-125. EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Tradução de Timothy Scott Johnson. Durham and Londres: Duke University Press, 2020.

De forma concreta, mesmo nos momentos em que a expansão econômica favorecia a criação de empregos, não eram implementadas melhorias salariais significativas. Os trabalhadores eram submetidos a jornadas exaustivas e a mão de obra infantil e feminina, mais dócil e barata, era preferida à masculina. O aumento simultâneo do contingente populacional e da produtividade agrícola provocou um êxodo massivo para as cidades,<sup>32</sup> onde os operários se concentravam em cortiços frios e úmidos, com más condições sanitárias. Essas pessoas não possuíam reservas econômicas e estavam sob constante ameaça de desamparo frente aos riscos de novos nascimentos, velhice, desemprego ou impossibilidade de trabalho.<sup>33</sup> A filosofia afirmava que a verdade não era um dado, mas algo a ser construído; a Revolução Francesa havia mostrado que as estruturas sociais não eram perenes;<sup>34</sup> a doutrina liberal revelava aos pobres que a riqueza provinha do seu trabalho.<sup>35</sup>

Esses fatores, somados à constatação de que a renda do trabalho permanecia estagnada, enquanto os lucros cresciam e o capital prosperava, foram os ingredientes para que se instalasse, em meados do século XIX, uma tensão social latente que dividia a sociedade em categorias antagônicas. Essa tensão deu origem aos movimentos comunistas e socialistas que questionavam a utilidade do desenvolvimento industrial frente à inalterada situação de miséria das massas, uma realidade que a concentração urbana só tornava mais

---

<sup>32</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 15.

<sup>33</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo*. Rio de Janeiro: Agir, 1965, p. 48-49.

<sup>34</sup> RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade*. Tradução de Vera Ribeiro. São Paulo: Martins, 2007, p. 15. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo*. Rio de Janeiro: Agir, 1965, p. 9-10.

<sup>35</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*, p. 38-39. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução de Marsely de Marco Dantas. São Paulo: EDIPRO, 2014, p. 52.



visível.<sup>36</sup> Essa crise na organização econômico-social, que afetou principalmente a Europa e os Estados Unidos, ficou conhecida como a questão social.<sup>37</sup>

Sob uma outra perspectiva, do ponto de vista político, a distribuição da população segundo o modelo de Estado-nação, baseado na consagração da nacionalidade como “um direito popular de titularidade coletiva”,<sup>38</sup> foi acompanhada pelo recrudescimento das demandas do povo pela participação na política, o que levou à implantação de assembleias e governos eleitos.<sup>39</sup> Inicialmente, essa participação ficou circunscrita pela imposição de limites educacionais e econômicos suficientes para garantir a ordem social burguesa (voto censitário). Ocorre que essa limitação era incompatível com os paradigmas do Estado em construção: o indivíduo só é livre quando participa do processo político (Rousseau); a representação é o elo necessário entre a esfera pública e a privada (Benjamin Constant); e a igualdade não tolera a distinção proposta pelo abade Sieyès, entre uma cidadania passiva e ativa.

---

<sup>36</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI...*, p. 15-16. É necessário destacar que, embora a situação dos pobres seja às vezes tratada como um fenômeno inaudito na história, fato é que, como destaca Max Weber, “Crises no sentido mais amplo, desemprego crônico, carestia, paralisação de vendas, acontecimentos políticos que arruinam toda a vida econômica tem havido desde sempre e em qualquer parte.” Diante disso, o que diferencia estas crises historicamente observadas daquelas experimentadas no século XIX? O autor responde: “Há todavia, uma diferença se um lavrador chinês ou japonês passa fome, sabendo que a divindade não lhe é favorável ou que os espíritos estão em desordem e portanto a natureza não dispensa chuva ou sol a devido tempo, ou se uma ordem social como tal pode ser responsabilizada pela crise também diante do último trabalhador. No primeiro caso, a orientação será procurada na religião; no último caso, no entanto, a obra humana aparece como fator culpável, e daí o trabalhador tirará a conclusão de que precisará ser modificado, sem as crises, nunca teria nascido o socialismo racional”. WEBER, Max. *A gênese do capitalismo moderno*, p. 33. Abraham Kuyper atribui à Revolução Francesa a responsabilidade por esse conflito, em primeiro lugar por ter destruído o tecido orgânico da sociedade, em segundo pela adoção dos ideais de “igualdade e fraternidade”, que fez com que os trabalhadores se lançassem com maior ímpeto ao campo de batalha e se tornassem mais frustrados pela realidade desigual. KUYPER, Abraham. *O problema da pobreza...*, p. 112-116.

<sup>37</sup> VALLADÃO, Haroldo. *Direito solidariedade justiça*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943, p. 53. Na Encíclica *Quadragesimo Anno*, o Papa Pio XI assim retrata esse momento socioeconômico: “Com efeito ao fim do século XIX, em consequência de um novo gênero de economia, que se ia formando, e dos grandes progressos da indústria em muitas nações, aparecia a sociedade cada vez mais dividida em duas classes: das quais uma, pequena em número, gozava de quase todas as comodidades que as invenções modernas fornecem em abundância; ao passo que a outra, composta de uma multidão imensa de operários, a gemer na mais calamitosa miséria, debalde se esforçava por sair da penúria, em que se debatia”. VATICANO. Encíclica *Quadragesimo Anno*. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html) Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>38</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hanna Arendt. *Estudos Avançados*, n. 11, p. 55-65, 1997, p. 58.

<sup>39</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era do capital*. Tradução de Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017, Introdução.

Para os liberais, a extensão do direito ao voto poderia comprometer a liberdade e a propriedade, assim como fazer com que os mais qualificados, uma minoria, fossem substituídos nos processos decisórios pelos menos qualificados, representantes da maioria.<sup>40</sup> Mas o fato é que a ideologia liberal, sustentada pela ideia de igualdade e pela supressão das linhas divisórias entre as classes, não oferecia ferramentas aptas para impedir o avanço da democracia. Esse processo foi acelerado pelas repercussões da primeira Revolução Russa e pelas agitações sociais da década de 1890. Em consequência, nas últimas décadas do século XIX, a ampla maioria dos países europeus já havia cedido à pressão das massas pela ampliação do direito ao voto, o que fez da burguesia uma minoria no espaço político.<sup>41</sup>

O primeiro grupo a estabelecer uma identidade própria e definir seu papel nesse espaço foi o proletariado, cujo número crescia de forma proporcional à ampliação da industrialização, e que tinha uma nítida identificação ideológica com o socialismo.<sup>42</sup> Durante todo o século XIX, esse movimento denunciou “a mentira de uma igualdade apenas fictícia”, cuja responsabilidade se atribuía aos dogmas do pensamento liberal: o direito natural, a liberdade de comércio, a propriedade privada e as virtudes do mercado.<sup>43</sup> Agora, com as armas da democracia liberal, a população exigia segurança social, proteção contra o desemprego e salário mínimo.<sup>44</sup> A organização política e sindical das camadas obreiras acentuou a bipolarização entre as duas ideologias contrapostas (marxismo e liberalismo)<sup>45</sup> e expôs a insuficiência do conceito de soberania nacional como referência para definição do papel do Estado.

Nesse contexto, José Fernando de Castro Farias aponta o surgimento de movimentos que se apresentaram como alternativas à crise liberal, ou como novas formas de se pensar a sociedade, o Direito e o Estado. São eles: o solidarismo federativo (Proudhon); a perspectiva revolucionária (marxismo, anarquismo e sindicalismo); o projeto social-

---

<sup>40</sup> COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 215-218.

<sup>41</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era dos impérios*. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 27. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019, p. 25-26.

<sup>42</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era do capital...*, p. 161-178.

<sup>43</sup> DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 37-38.

<sup>44</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era do capital...*, p. 245.

<sup>45</sup> GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 143.

democrata; a tendência reformista; e o solidarismo sociológico de Léon Bourgeois, Alfred Fouillée e Émile Durkheim.<sup>46</sup> Pierre-Joseph Proudhon foi um dos principais defensores da construção de um sistema social sobre a base de comunidades regidas por um Direito econômico autônomo. Postulava que a manutenção do equilíbrio social dependia da suplementação da atuação do mercado pelo Estado e pela sociedade civil. Propunha, ainda, um modelo de federação com uma constituição social em substituição à constituição política, a descentralização do poder e limitações recíprocas dos grupos sociais.<sup>47</sup>

A perspectiva revolucionária é representada pelo movimento sindicalista, que defendia os sindicatos como substitutos do Estado em suas funções, e por Marx, que influenciou a construção de um paradigma de solidariedade ao propor a transformação social através da organização política da classe operária. Nessa organização, as ações reivindicatórias seriam coordenadas pelo Partido Revolucionário, a quem caberia estreitar os laços da solidariedade proletária para se contrapor ao poder burguês.<sup>48</sup> Para essa linha de pensamento, a democracia representativa é considerada um instrumento de dominação das classes operárias, insuficiente para romper a condenação do indivíduo “pela forma privatística das relações sociais”. Por essa razão, em Marx, a verdadeira democracia supõe “a superação da cisão entre Estado e sociedade”. A social-democracia, por seu turno, implicou um avanço do movimento socialista em direção à democracia, ao ver nela um espaço adequado para a emancipação do trabalhador e uma valiosa estratégia de luta<sup>49</sup> para a realização dos ideais de “igualdade, justiça, liberdade e solidariedade”.<sup>50</sup>

Já o reformismo defendia a superação do dualismo Estado-sociedade pela adoção do pluralismo político. O papel do Estado deveria ser ampliado com a finalidade de realizar a igualdade e a solidariedade social, ao mesmo tempo em que a liberdade é garantida. O movimento acreditava, ainda, na intervenção estatal como meio adequado de solução das injustiças sociais e prevenção contra o marxismo. Dentre os reformistas, teve destaque a doutrina social da Igreja.<sup>51</sup> O movimento solidarista, por sua vez, reconhecia o caráter

---

<sup>46</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 192-193 e 196.

<sup>47</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 196-202.

<sup>48</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 204-206.

<sup>49</sup> COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia...*, p. 218-219.

<sup>50</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, set. 1991, p. 90.

<sup>51</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 211-212.

científico e moral da solidariedade, que deveria substituir o ideal de fraternidade e ser transformada em direito.<sup>52</sup> Nessa concepção, a solidariedade representava uma relação de reciprocidade de direitos e deveres, que teria de ser reforçada no plano ético e moral, de forma a controlar a injustiça e a desigualdade.<sup>53</sup>

Dentre esses movimentos, o solidarismo e a doutrina social da Igreja tiveram destacada influência sobre as profundas mudanças operadas na forma como sociedade e indivíduo se relacionavam, especialmente na intensificação da atuação do Estado no âmbito econômico. O grupo de teóricos franceses que integravam o “solidarismo” acreditava ter desenvolvido uma ideia que se apresentava como uma síntese dos antagonismos então existentes, pela qual o princípio da solidariedade seria a solução para a questão social, especialmente no que diz respeito ao modo como a riqueza deveria ser distribuída na sociedade.<sup>54</sup> Sua proposta representava “uma espécie de terceira via entre o liberalismo e o socialismo”, uma via que propugnava pela “necessária coordenação de esforços entre as diversas instituições não estaduais”.<sup>55</sup> Era liberal, porque limitava os poderes do Estado àquilo que havia sido livremente consentido pelos indivíduos, mas era também em certo sentido socialista, uma vez que objetivava a organização do espaço social de forma que as partes fossem animadas por um mesmo espírito, o que as tornaria solidárias. Com a nova base de legitimação do Estado fornecida pela solidariedade, “a democracia se põe a serviço da sociedade e o Estado encontra sua missão social”.<sup>56</sup>

Se a questão social e a crise do liberalismo haviam dividido os teóricos seculares, também haviam provocado uma ruptura dentro da Igreja Católica. A polarização externa se refletia no interior dessa instituição, em que disputavam espaço os “reformadores sociais”, que defendiam a intervenção social através de legislação protetiva do trabalho, e os conservadores, que advogavam a liberdade da ordem econômica e social, a restrição do Estado à função de promover a justiça, e a solução da crise através da caridade cristã.<sup>57</sup> Ao

---

<sup>52</sup> “C’est que cette notion de la solidarité sociale est la résultant de deux forces longtemps étrangères l’une à l’autre, aujourd’hui rapprochées et combinées chez tout les nations parvenues à une degré d’évolution supérieur: la méthode scientifique et l’idée morale”. BOURGEOIS, Léon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin, 1906, p. 16.

<sup>53</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 213-214.

<sup>54</sup> BOURGEOIS, Léon. *Solidarité...*, p. 10-11.

<sup>55</sup> NABAIS, José Casalta. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal...*, p. 111.

<sup>56</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 193.

<sup>57</sup> VALLADÃO, Haroldo. *Direito solidariedade justiça...*, p. 53-54.

fim do século XVIII, a devoção e a superstição ainda eram características da grande massa da pobreza. Na primeira metade do século XIX, entretanto, testemunhou-se um forte declínio da religião nas cidades, fenômeno que pode ser tributado, em parte, à dificuldade de acesso das instituições religiosas organizadas à massa de trabalhadores rurais que foram transferidos para os centros industriais. A ausência da Igreja na vida desses trabalhadores desestimulou a prática religiosa e facilitou a disseminação da ideologia racionalista compartilhada pelos movimentos socialistas e trabalhistas que surgiram nesse período e pelo ideário burguês liberal.

Apesar disso, ainda era perceptível a influência da tradição religiosa sobre a maioria da população, o que a tornava um obstáculo ao progresso que precisava ser superado. O anticlericalismo foi uma militância compartilhada por todas as correntes intelectuais que se empenharam em criar uma moralidade leiga que substituísse a mentalidade construída a partir dos preceitos religiosos que viveram seu apogeu no período medieval. Assim, nas últimas décadas do século XIX, Deus “estava não apenas descartado, mas sob ferrenho ataque”.<sup>58</sup> Neste mesmo período, movimentos de natureza confessional surgiram em paralelo aos movimentos proletários. A extensão do direito ao voto dava aos partidos cristãos um grande potencial político, contudo o desenvolvimento desses partidos encontrou resistência no ultraconservadorismo da Igreja Católica. Com efeito, ainda em 1885, Leão XIII, eleito Papa em 1878, havia proferido a encíclica *Immortale Dei*, a “constituição cristã da sociedade”. Nela, o Pontífice confrontou as novas teorias sociais com a doutrina cristã, condenou a ideia de soberania popular pela confirmação da origem divina do poder público, e atacou o monismo do Estado, que pretendia sujeitar a Igreja ao poder civil: “Deus dividiu o governo do gênero humano entre duas potências: a civil e a eclesiástica, esta última para dirigir as coisas divinas, aquela as coisas humanas”.<sup>59</sup> Apesar dessas críticas, foi adotada uma natureza conciliadora: esperava-se que o Estado se abstivesse de atacar a Igreja que prometia, em troca, não intervir nos negócios estatais.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era do capital...*, p. 408.

<sup>59</sup> VATICANO. *Encíclica Immortale Dei*. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hfl-xiiienc01111885immortale-dei.html> Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>60</sup> DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções: um combate por Deus*. Tradução de Henrique Ruas. São Paulo: Quadrante, 2006, p. 128.

Os anos seguintes, entretanto, assistiriam a uma mudança de postura por parte de Leão XIII. A crise social se agravava e havia sinais de que a classe operária estava próxima da revolução social. Era urgente, portanto, que ela fosse arrebatada do socialismo. Não apenas isso, entre o individualismo extremo defendido pelo capitalismo liberal e o cooperativismo socialista, fazia-se necessário apresentar uma solução alternativa à questão social.<sup>61</sup> Além disso, o crescimento da adesão dos fiéis ao movimento do catolicismo social mostrava que já não era possível permanecer indiferente aos fatos.<sup>62</sup> O ponto de inflexão foi a publicação da encíclica *Rerum Novarum*, assinada por Leão XIII em 1891, usualmente considerada o marco para a implantação da doutrina social da Igreja.<sup>63</sup> Com ela, buscava-se mitigar a laicização das relações sociais e a provocar a moderação dos principais fundamentos teóricos do capitalismo liberal: a concepção individualista do homem e liberal do Estado. Contra a primeira, estimulava a organização coletiva dos trabalhadores; contra a segunda, postulava o dever de intervenção do Estado.<sup>64</sup>

Há quem atribua a esse documento a origem do termo justiça social,<sup>65</sup> pelo qual se postula o respeito à dignidade humana como fundamento moral para a regulamentação das relações de trabalho e critério de conciliação entre o indivíduo e a sociedade.<sup>66</sup> A justiça é reconhecida como um conceito mutável, que se transforma conforme se modificam as relações entre os indivíduos e a sociedade, mas que não se coaduna com o ajuste mecânico em que as relações de trabalho, especialmente a fixação do salário, são pautadas pela lei da

---

<sup>61</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja: segundo as Encíclicas Rerum Novarum e Quadragesimo Anno*. Rio de Janeiro: Agir, 1947, p. 25.

<sup>62</sup> DANIEL-ROPS, Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 162-168.

<sup>63</sup> SACHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 16-25.

<sup>64</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 32-33.

<sup>65</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Notas sobre contribuições sociais e solidariedade no contexto do Estado Democrático de Direito. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 221.

<sup>66</sup> De acordo com o Padre Fernando Bastos de Ávila, o manifesto comunista estaria 2000 anos atrasado em relação à doutrina social da Igreja, já que o conceito de dignidade humana seria uma “originalidade inalienável do Cristianismo”, de forma que o “próprio marxismo seria impensável fora de um clima cultural cristão”. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 149-150. Para Jean-Yves Calvez, a doutrina social da Igreja trata a desigualdade como produto de diferenças naturais e necessárias para a vida social. Entretanto, essa desigualdade encontra limite na dignidade do homem, em especial do trabalhador. CALVEZ, Jean-Yves. *L'Église et l'économie: la doctrine sociale de l'Église*. Paris: L'Harmattan, 1999, p. 20-21.

oferta e da procura.<sup>67</sup> Para que a justiça exista, deve haver um equilíbrio entre a igualdade distributiva e a igualdade comutativa. Pela igualdade distributiva, “cada indivíduo deve receber um benefício proporcional ao trabalho que ele realiza no grupo social”, pela comutativa, as trocas decorrentes da divisão social do trabalho devem ocorrer segundo critérios justos.

Assim, no fim do século XIX, aos debates sobre o exercício de direitos e liberdades políticas se soma uma nova questão: o que o cidadão pode esperar da comunidade política. Entre suas expectativas legítimas está o direito ao trabalho e a satisfação de necessidades vitais. A liberdade que se traduz na existência de um espaço imune à ação do Estado não é mais suficiente. O que se espera do Estado é que compartilhe com os indivíduos a responsabilidade pelos seus destinos. Ele deve agir em favor das classes desassistidas, que almejam uma participação mais igualitária da riqueza produzida pela sua comunidade. Essa alteração da função estatal só ocorre porque há a superação do individualismo liberal, que cede espaço para que um modelo diferente de responsabilidades seja introduzido. Isso se reflete, no plano normativo, pelo reconhecimento dos direitos sociais, que se somam aos civis e políticos.<sup>68</sup>

Do ponto de vista da implementação de políticas públicas, a Alemanha de Otto von Bismarck adota uma posição de vanguarda. Este país se torna o precursor na implementação do seguro social, ao estabelecer o primeiro programa de cobertura para os acidentes de trabalho no ano de 1871, o primeiro programa de seguro-saúde para os trabalhadores doze anos depois, e, no ano de 1889, as pensões para cobrir os riscos da velhice e incapacidade.<sup>69</sup> Esse exemplo foi seguido por diversos países, constituindo um marco inequívoco no estabelecimento de uma tendência: o surgimento do que seria conhecido como Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*).<sup>70</sup>

A literatura identifica as seguintes fases de desenvolvimento deste modelo de Estado: a fase formativa, que compreende o período do fim do século XIX até o fim da Primeira Guerra Mundial; a fase de consolidação, no interstício entre as duas grandes

---

<sup>67</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 22.

<sup>68</sup> COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia...*, p. 219-233.

<sup>69</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*. Tradução de Mariano Sánchez Ventura. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

<sup>70</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 160.

guerras; e a fase de expansão, entre os anos 1940-1970.<sup>71</sup> A primeira fase é marcada pela substituição do Estado liberal por um modelo intervencionista “cujo modo-de-produção é pautado pela apropriação mista dos meios de produção e por um esquema de planejamento parcial em um sistema econômico predominantemente capitalista”.<sup>72</sup> Ao Estado é atribuída a função de melhorar “a alocação de recursos, a distribuição mais justa da riqueza” e, com isso, proteger e garantir melhores condições de vida aos mais vulneráveis.<sup>73</sup> A segunda fase, também identificada como do Estado Providência, corresponde ao período em que se buscou a mitigação da pobreza. Boaventura de Sousa Santos descreve esse período de consolidação como aquele em que se desenvolve uma forma política complexa resultante de um pacto entre o Estado, o capital e o trabalho, no qual os dois últimos se comprometem a realizar renúncias que serão geridas pelo Estado e transformadas, por meio de tributação, em capital social.<sup>74</sup>

Por um lado, o Estado implementa mecanismos de gerenciamento da economia, como a fixação de preços e o controle administrativo da vida privada e do próprio mercado,<sup>75</sup> por outro, expande de forma significativa os gastos sociais pela ampliação das normas de elegibilidade e cobertura dos programas, que se tornam obrigatórios. No terceiro período, o mero fornecimento de serviços aos pobres é substituído por medidas que objetivam atacar a própria pobreza. Embora essa preocupação já pudesse ser percebida na Constituição de Weimar e na Mexicana de 1917, apenas no pós-guerra foram incrementados benefícios e serviços sociais necessários à sua realização.<sup>76</sup> Durante todo esse processo histórico, a influência da noção de fraternidade como instituto de direito público sofreu grande oscilação. Consagrada como mito revolucionário fundador e elemento de estabilidade e coesão da

---

<sup>71</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social em la edad de la razón...*, Para uma análise mais detalhada da periodização do *Welfare State* ver: PIERSON, Christopher. *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. Pensilvânia: Pennsylvania State University, 1998, p. 102-135.

<sup>72</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade...*, p. 156.

<sup>73</sup> GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. São Paulo: Manole, 2003, p. 119-120. GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade...*, p. 163.

<sup>74</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. (Org.) *O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 326-329.

<sup>75</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade...*, p. 160.

<sup>76</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social em la edad de la razón...*



nação durante a Revolução Francesa, ela rapidamente desapareceu do cenário político nos anos seguintes.

É apenas em 1848 que a fraternidade retoma seu prestígio, sendo formalmente alçada a um princípio fundamental. Também é nessa ocasião que são reconhecidas algumas de suas implicações, entre as quais o dever da República de prestar assistência aos necessitados. Ainda profundamente marcada pelas concepções de filantropia e caridade, e incapaz de fazer frente aos desafios impostos pelas contradições do modelo em vigor na segunda metade do século XIX e início do século XX, a fraternidade passa a ser tratada como fundamento de legitimação de um outro conceito que vai, pouco a pouco, substituí-la no direito público francês: a solidariedade.<sup>77</sup>

## 1.2 O DISCURSO SOLIDARISTA, A LEGITIMAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DEVER DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

*“Le mot “fraternité” sera toujours le complément nécessaire de toute formule sociale vraiment humaine; mais il correspond à un sentiment, non à une organisation légale”*,<sup>78</sup> essa frase de Léon Bourgeois retrata o declínio que havia experimentado a ideia de fraternidade como instituto de direito público francês no fim do século XIX. Várias foram as causas para esse declínio. Em primeiro lugar, pode ser apontada a alegada insuficiência do próprio conceito, considerado por seus críticos como de conteúdo vago e impreciso e, por isso, irredutível ao direito. Em segundo, o seu desgaste político, que resultou, por um lado, da incompatibilidade de manutenção de uma noção claramente vinculada aos preceitos da religião cristã em um ambiente de forte laicização das reflexões filosóficas e políticas; por outro, da percepção da inutilidade prática de defesa de uma ideia que traz consigo uma elevada carga afetiva em um ambiente em que a sociedade se encontrava dividida por fortes antagonismos.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 15-80. GODOI, Mariano Seabra de. *Tributo e solidariedade social...*, p. 143.

<sup>78</sup> Em tradução livre: “A palavra “fraternidade” será sempre o complemento necessário a qualquer fórmula social verdadeiramente humana; mas corresponde a um sentimento, não a uma organização legal”.

<sup>79</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 345-349. A rejeição que se abate sobre a ideia de fraternidade diante dos conflitos de classe que marcam o período é bem exemplificada pelos comentários feitos por Karl Marx a respeito da conjuntura política e social na França após o

Nesse contexto de polarização social, que se expressava no plano ideológico pela antítese socialismo *versus* liberalismo, um grupo composto por filósofos, sociólogos e juristas se apresentou como opção a essas alternativas. Sua proposta tinha a pretensão de sintetizar os opostos representados pelo socialismo e pelo liberalismo em uma doutrina que pregava uma nova forma de relação entre o indivíduo e a sociedade. Esse movimento, que tinha entre seus principais expoentes Léon Bourgeois, Émile Durkheim, Léon Duguit, Maurice Hauriou e Georges Gurvitch, era identificado como “solidarismo” e sua construção teórica tinha por núcleo a ideia de solidariedade.

A aplicação da noção de solidariedade ao ambiente social não consistia em si mesma uma ideia inovadora pois, antes deste movimento, outros autores já haviam realizado esforços para criar uma teoria em torno da solidariedade como correlato necessário da interdependência social. Entre esses autores, merecem ser citados: Augusto Comte, que trabalhou a noção de solidariedade como um princípio constitutivo daquilo que considerou uma das condições mais essenciais da vida social: a divisão do trabalho; o filósofo Charles Secrétan, que extraiu do princípio da solidariedade diversos efeitos no plano econômico e social; Charles Renouvier, que adotou esse mesmo princípio como fonte de onde derivou consequências jurídicas que vão da instituição de um imposto progressivo à implementação de um sistema geral de garantias e direitos, como o direito ao trabalho, à instrução e à proteção contra uma série de riscos sociais.

Todas essas teorias foram relevantes na introdução da solidariedade no campo das discussões filosóficas e sociológicas, mas é na obra de Alfred Fouillée que se encontram as propostas que mais se aproximaram da doutrina que seria desenvolvida pelos solidaristas. Foi esse autor, um individualista convicto de que a função da sociedade é promover o desenvolvimento da pessoa humana, preocupado em conciliar os ideais iluministas com as

---

movimento de 1848-1850, tomando por empréstimo o que foi publicado na Nova Gazeta Renana: “Naquela hora, todos os monarquistas se transformaram em republicanos e todos os milionários de Paris em trabalhadores. A fraseologia que correspondeu a essa eliminação imaginária das relações de classe foi a da *fraternité*, a confraternização e fraternidade universal. Uma abstração cômoda dos antagonismos de classe, uma nivelção sentimental dos interesses de classe contraditórios, uma exaltação delirante acima da luta de classes, a *fraternité*: essa foi a palavra-chave propriamente dita da Revolução de Fevereiro. As classes estavam divididas por um simples mal-entendido e Lamartine batizou o governo provisório no dia 24 de fevereiro de: “*un gouvernement qui suspende ce malentendu terrible qui existe entre les différentes classes*” [um governo que suspende esse terrível mal-entendido que existe entre as diferentes classes]. O proletariado parisiense se deleitou nesse êxtase benevolente da fraternidade”. MARX, Karl. *As lutas de classes na França de 1848 a 1850*. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012.

novas exigências de justiça social, que realizou o esforço de sintetizar em uma única concepção as teorias do contrato social e do organismo social. Partindo de ambas, apresentou uma definição da sociedade como um organismo que se realiza e se concebe a si mesmo, ou seja, que é contratual porque pressupõe a existência de um quase-contrato.<sup>80</sup> A importância capital dessa reflexão reside justamente na mudança de eixo que ela implica ao retirar o foco do indivíduo e sua vontade e colocá-la no fato social da interdependência e da solidariedade.<sup>81</sup>

O modelo de sociedade construído sob a concepção individualista que marcou o período revolucionário estava assentado na ideia de que indivíduos soberanos vivendo em estado da natureza se uniam contratualmente e davam origem a um poder que lhes garantia o exercício da liberdade de que gozavam originalmente. Este conceito de poder originado na soberania popular tinha como modelo a soberania do príncipe, ou seja, estava fundado na ideia de uma autoridade única capaz de dar conta de todo o fato social – o monismo do Estado.<sup>82</sup> Nessa estrutura, o pacto político formado pela vontade individual expresso em um contrato idealizado precedia necessariamente a vida em sociedade e a condicionava. Fouillée inverte essa ordem e parte de um dado da realidade, que é o fato social da interdependência e da solidariedade, para dele extrair direitos e deveres. O social passa a ter primazia sobre o político, o que equivale à afirmativa de que é do fato social da solidariedade que se extrai o dever político de fraternidade.<sup>83</sup> Nessa nova abordagem, há o reconhecimento da vida em sociedade como fonte múltipla de direitos e deveres, uma concepção que é incompatível tanto com o monismo estatal, como com a projeção de uma relação hierárquica pela qual a sociedade fica submetida ao poder conferido ao Estado por um contrato hipotético.<sup>84</sup>

Émile Durkheim, um dos mais proeminentes expoentes do solidarismo, defendeu a existência de duas formas distintas de solidariedade: a que decorre de uma relação de

---

<sup>80</sup> Um quase-contrato é um contrato implícito que dá conta de todos os compromissos jurídicos do país e da pátria, um contrato que equivale à solidariedade (“*Qui dit contrat dit solidarité*”). E essa solidariedade envolve as gerações atuais e passadas. Desse contrato implícito também se extrai o dever da sociedade no cuidado com as crianças abandonadas e com os idosos, pois essa atitude implica saldar uma dívida de justiça reparadora. FOUILLÉE, Alfred. *Les éléments sociologiques de la morale*. Paris: Félix Alcan, 1905, p. 308.

<sup>81</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 357-361.

<sup>82</sup> BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 22-23.

<sup>83</sup> “[...] à faire reposer sur le fait social de solidarité le devoir politique de fraternité ou de solidarité mutuelles”. BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 357-361.

<sup>84</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 196 e 271.

semelhança, denominada simpatia; e a que decorre da diferença, que tem por fundamento a divisão do trabalho social. É sobre esta última, que o autor desenvolve sua teoria da solidariedade. Na obra *A divisão do trabalho social*, Durkheim aponta que a relação Estado-indivíduo não constitui elemento suficiente de integração social. Para que se promova a coesão social, faz-se necessário um processo de socialização mais amplo e complexo, que se realiza pela existência de grupos secundários, que estão mais próximos ao indivíduo e, por isso, são capazes de penetrar nas consciências individuais. A interação promovida por esses grupos é a fonte de uma moralidade determinada pelas características específicas de cada um (grupo), pelas suas necessidades e por uma relação de limitação mútua promovida pela natural existência de contradição entre as necessidades dos sujeitos que pertencem ao mesmo grupo.

A divisão social do trabalho é a medida do grau de civilização e, quanto mais diferenciada for a especialização das tarefas, mais dependência os indivíduos terão uns dos outros e mais regras serão necessárias para regular a complexidade de relações que surgem. Dessa forma, a solidariedade será maior quanto mais divididas forem as tarefas, porque maior será a dependência de cada integrante do grupo em relação às funções desempenhadas pelos demais e às utilidades que eles geram. É nessa dimensão que a divisão de trabalho é considerada um fenômeno moral. Segundo Durkheim, os indivíduos possuem duas formas de consciência, a primeira formada pelos estados que caracterizam a personalidade individual; a segunda, coletiva, que viabiliza a vida em sociedade. Essas consciências são solidárias, e é essa solidariedade que estabelece o vínculo do indivíduo com a sociedade. Assim, a solidariedade social provém da comunhão de certo número de estados de consciência entre os membros de determinada sociedade de forma que, quanto mais extenso for o espaço da vida social que esses estados de consciência abrangem, maior será a coesão social.<sup>85</sup>

A relação que se estabelece entre essas categorias de consciência determina o modelo de solidariedade: se mecânica ou orgânica. A primeira deriva das semelhanças (simpatia) e encontra seu grau máximo quando a consciência coletiva abrange toda a consciência individual. Essa forma de solidariedade predomina em sociedades reguladas

---

<sup>85</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

pelo Direito repressivo, caracterizadas por crenças coletivas fortes, apego à tradição e pela existência de um grande espectro de condutas tipificadas. A solidariedade orgânica, ao contrário, funciona como seu nome sugere, pela cooperação de diversos órgãos realizando tarefas específicas. O pressuposto dessa modalidade é a individualidade. Assim, a consciência coletiva não ocupa todo o espaço, o que permite que as funções especiais sejam aprimoradas pela consciência individual. Essa modalidade de solidariedade demanda a existência de um conjunto maior de regras que regulamentam o modo como os órgãos devem se relacionar, por isso há uma crescente juridicização das relações sociais.

A solidariedade pela divisão do trabalho é uma categoria de solidariedade orgânica que promove a seguinte relação: quanto mais sofisticada for a sociedade, mais forte ela será. Todavia, a divisão do trabalho só será capaz de gerar solidariedade se ela for espontânea, ou seja, “se a sociedade for constituída de maneira que as desigualdades sociais expressem exatamente as desigualdades naturais”.<sup>86</sup> A liberdade, por sua vez, depende de existência de condições justas de compra e venda de serviços. Entretanto, a percepção quanto à existência de justiça nessas trocas será tênue nos espaços em que a consciência coletiva é muito forte (solidariedade mecânica). Como consequência, ao contrário do que afirmam economistas, a liberdade é apresentada em Durkheim como um produto da regulamentação das relações que impede a ocorrência de abuso: “o que constitui a liberdade é a subordinação de forças exteriores às forças sociais; pois é apenas com essa condição que estas últimas podem se desenvolver livremente”.<sup>87</sup>

Com sua obra, Durkheim oferece subsídios para a compreensão da forma de atuação da divisão do trabalho e de sua especialização na promoção da individualidade e na interdependência que daí surge, conhecida como solidariedade orgânica. Apesar da relevância de sua obra, é o outro sociólogo, Léon Bourgeois, que se atribui o mérito da elaboração de uma verdadeira teoria da solidariedade. Na tentativa de construir uma noção de solidariedade social a partir do método científico e da ideia moral, libertando os espíritos e consciências de crenças metafísicas, Bourgeois retoma a ideia desenvolvida por Fouillée da sociedade como um organismo, em que as relações de direitos e obrigações são estabelecidas entre os próprios indivíduos que se associam por um objetivo comum.

---

<sup>86</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social...*

<sup>87</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social...*

Rejeitando a teoria individualista/burguesa da soberania, que faz derivar os direitos e obrigação de uma autoridade única representada pelo Estado, defendia que a identificação dos direitos e deveres não deve ser feita a partir do indivíduo isolado ou como sujeito de direitos abstratos, mas do fato da interdependência e da solidariedade social. A teoria de Bourgeois é orgânica, porque baseia-se em um paralelo com os organismos naturais em que cada elemento desempenha uma função, com a qual contribui para o desenvolvimento de todo o organismo. Esses elementos estão, assim, associados e seus esforços são coordenados pela grande lei da divisão do trabalho. Na natureza, é apenas a coordenação de forças individuais que promove o progresso e essa mesma racionalidade se aplica na vida social. A questão que Bourgeois se propõe a responder é “como estabelecer sobre a doutrina científica da solidariedade natural uma doutrina prática da solidariedade moral e social, uma regra precisa de direitos e de deveres de cada um na ação solidária de todos?”<sup>88</sup> E sua resposta é: nas relações que ligam solidariamente uns aos outros no espaço e no tempo, pois as leis morais que se impõem aos indivíduos não podem ser buscadas na pessoa humana em um isolamento metafísico, mas na realidade das condições gerais da vida em sociedade. Assim, qualquer um que viva em sociedade é titular, apenas por esse fato, de uma dívida simultânea com seus semelhantes e com seus ancestrais, porque a solidariedade é também intergeracional.

A pedra angular desta doutrina está na ideia de quase-contrato. Em razão do fato da solidariedade, cada integrante da sociedade é titular de uma dívida real com o todo, contudo, não são todos os integrantes igualmente devedores e credores, uma vez que não retiram do fato da solidariedade as mesmas vantagens. Diferentemente do que ocorre no contrato social desenvolvido por Rousseau, que estabeleceria de forma precisa e definitiva os direitos de cada um, pelo quase-contrato, cada indivíduo dá seu consentimento às regras que regularão a vida em sociedade. O que não implica a aprovação de um conjunto determinado de regras, mas a admissão de que o direito em vigor na sociedade em cada momento resulta de uma análise retroativa de sua vontade, o que significa aceitar o caráter mutável do direito.

---

<sup>88</sup> “*En deux mots, comment établir sur la doctrine scientifique de la solidarité naturelle une doctrine pratique de la solidarité morale et sociale, une règle précise des droits et des devoirs de chacun dans l’action solidaire de tous?*” BOURGEOIS, Léon. *Solidarité...*, p. 72.

As consequências jurídicas e práticas desta ideia são que o dever social de solidariedade é um compromisso jurídico que os governantes não precisam criar, porque são anteriores à sua intervenção, mas apenas sancionar por seu reconhecimento formal e zelar para que seja efetivo. Em face da dificuldade de determinar com exatidão a dívida de cada um, Bourgeois sugere como solução a criação de um imposto progressivo em contraposição a uma mutualização de diferentes riscos sociais como fim último desse acordo. Com essas características, a doutrina de Bourgeois chega em um vasto sistema de seguro coletivo contra certo número de riscos sociais. Embora não fosse a primeira vez que um sistema de proteção social fosse preconizado por um pensador político, foi a primeira vez que se chega a esse resultado tendo como ponto de partida apenas a ideia de solidariedade.<sup>89</sup>

Esse discurso sociológico da solidariedade foi traduzido para a linguagem jurídica por um conjunto de juristas que buscavam, assim, redefinir o papel do Estado e do Direito. Esses autores são considerados os precursores da sociologia jurídica e, entre eles, merecem destaque: Léon Duguit, para quem a solidariedade é uma norma de Direito objetivo; Maurice Hauriou, que construiu o sentido da solidariedade a partir de sua noção de instituição; e Georges Gurvitch, que desenvolveu a ideia do Direito social. A partir deles, “a experiência jurídica é vista como uma experiência coletiva e solidária que integra as consciências individuais e pressupõe, como fator de adesão dos indivíduos, as regras subjacentes à obra comum do grupo social”.<sup>90</sup>

Léon Duguit desenvolveu uma teoria do Estado e do Direito assentada sob fundamentos originais para o seu tempo. Com a intenção de substituir a doutrina individualista e fortalecer a dimensão coletiva ou social, construiu uma teoria jurídica que tem como elementos fundadores a solidariedade e o laço social.<sup>91</sup> Nessa construção, em que pretende aplicar uma concepção objetiva do direito em substituição à subjetiva, opera-se a rejeição do Estado como pessoa coletiva investida de poder soberano e o direito individual (direito subjetivo) como fundamento da ordem jurídica.<sup>92</sup> Em Duguit, o Estado é força, mas

---

<sup>89</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 366-369.

<sup>90</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 221-222.

<sup>91</sup> ESPAGNO, Delphine. *Léon Duguit: de la Sociologie & du Droit*. Collection Histoire du Droit. v. II. Le Mans & Toulouse: Editions L'Épilogue, 2013, p. 15-21.

<sup>92</sup> DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Albert Fontemoing, 1901, p. 3-10.

uma força que não cria o direito, porque é constatado na prática, no direito objetivo, tendo a solidariedade social por fundamento.<sup>93</sup>

Só existe uma regra capaz de se impor aos mais fortes, e essa regra é a lei, que se produz em um processo de transformação progressiva de um fato social em regra de Direito.<sup>94</sup> Embora essa regra tenha sua primeira expressão na consciência individual, sua origem está na coincidência dos objetivos individuais e coletivos. Por essa razão, não é possível a existência de conflito entre eles, já que o interesse do todo se encontra intimamente ligado ao de cada um pelo vínculo da solidariedade. Logo, a regra que constitui o direito se impõe pela força dos fatos, porque a vida social é um pressuposto do Direito. A lei é a regra da vida em sociedade.<sup>95</sup>

Seguindo a linha da pretensão de cientificidade, que caracteriza a doutrina solidarista como um todo, baseada na análise dos fatos, a objetividade da teoria se traduz na renúncia a qualquer explicação que possa ser considerada metafísica. Nesse contexto, afirma que a ideia de soberania do Estado (autodeterminação) não passa de um mito,<sup>96</sup> já que ele (o Estado) não é capaz de impor limites a si mesmo (autolimitação), mas os encontra na ordem jurídica. Uma ordem que é legitimada pelos objetivos que são compartilhados pela coletividade, de forma que apenas ao ato realizado por uma vontade que esteja de acordo com uma finalidade conforme à regra de Direito será atribuído valor jurídico.<sup>97</sup>

Reforçando o caráter teleológico de sua doutrina, Duguit substitui a noção de soberania pela de serviço público: aqueles que detém de fato o poder não têm um Direito subjetivo de poder público, mas o dever de empregar seu poder na organização do serviço público, ou seja, o Estado se legitima não através de sua origem, mas de sua finalidade, que é a organização e o controle dos serviços públicos.<sup>98</sup> As necessidades são a única realidade capaz de justificar o sistema de regras, caso contrário, ele se revela um produto artificial.<sup>99</sup> O Direito subjetivo é um produto do Direito objetivo e este último é o símbolo exterior da

---

<sup>93</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2013, p. 269.

<sup>94</sup> ESPAGNO, Delphine. *Léon Duguit...*, p. 40.

<sup>95</sup> DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive...*, p. 10-15.

<sup>96</sup> DUGUIT, Léon. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

<sup>97</sup> DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive...*, p. 15-18.

<sup>98</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição...*, p. 270.

<sup>99</sup> DUGUIT, Léon. *Les transformations du droit public...*, p. 26.



solidariedade social.<sup>100</sup> Essa solidariedade condiciona a igualdade, a liberdade e a propriedade privada. Sob esse aspecto, pressupõe-se que os homens são essencialmente diferentes e, a partir dessas diferenças, a liberdade e a propriedade privada devem ser compreendidas de acordo com a função exercida por cada um na sociedade, tendo a amplitude necessária para cumprir a missão que lhes é imposta pela solidariedade social. Nesse ambiente, a função do jurista é a de promover a adaptação das regras às circunstâncias específicas de cada sociedade.<sup>101</sup>

A influência do pensamento de Durkheim fica bastante evidente quando Duguit estabelece as formas pelas quais a solidariedade pode se realizar: por similitude, em que os homens percebem possuir necessidades comuns que não podem ser satisfeitas senão na vida em comum; e pela divisão do trabalho, que tem por pressuposto a existência de necessidades e atitudes diferentes, cuja satisfação é assegurada pela troca de serviços recíprocos.<sup>102</sup> Contudo, indo além do que foi proposto por Durkheim, considera que as relações sociais não se esgotam nesses modelos, mas resultam de uma combinação entre eles, razão pela qual as modalidades de solidariedade são infinitas e determinadas de acordo com o tipo de sociedade.<sup>103</sup>

Tanto em Durkheim, quanto em Duguit, há uma rejeição à clássica divisão do Direito em público e privado. Sociólogo e jurista também veem a solidariedade social como equivalente à interdependência, que será mais forte quanto mais acentuada for a divisão do trabalho. Existem, por outro lado, importantes discordâncias que precisam ser pontuadas. É provável que a mais relevante delas seja o posicionamento de cada um a respeito da existência de uma consciência coletiva. Para Durkheim, a consciência individual forma a consciência coletiva; para Duguit, o conceito de consciência coletiva é uma abstração *a priori*, recurso metafísico incompatível com a objetividade com que pretende construir sua teoria. Essa distinção afetará o modo como cada um dos autores compreende a transição de uma regra social para uma regra jurídica. Durkheim explica essa transição como um produto da consciência coletiva. Duguit, que a rejeita, busca na reação social o elemento que transforma uma norma social em jurídica. De acordo com este autor, a norma social se

---

<sup>100</sup> ESPAGNO, Delphine. *Léon Duguit...*, p. 45.

<sup>101</sup> DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Fontemoing, 1918, p. 10-13.

<sup>102</sup> DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel...*, p. 3-9.

<sup>103</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 224.

transforma em norma jurídica quando a massa de consciências individuais percebe que a violação a uma norma social pode gerar desordem, merecendo, por isso, ser sancionada de forma organizada.<sup>104</sup>

Maurice Hauriou, de forma bastante próxima a Duguit, vê na solidariedade a origem da divisão do trabalho. Entretanto, se para Duguit a divisão do trabalho é viabilizada pelo Direito objetivo, em Hauriou esse papel é desempenhado pela instituição.<sup>105</sup> Em oposição aos objetivistas, Hauriou defende que a criação autônoma do Direito pelos governantes é justificada pelo consentimento dos governados. É esse consentimento habitual que dá origem às instituições políticas e, através delas, ao Direito.<sup>106</sup> Três elementos são necessários para que se configure a existência de uma instituição: a ideia, a organização e a comunhão. A institucionalização de uma ideia é resultado de um processo histórico-intersubjetivo, mas sua criação não implica o encerramento desse processo, já que ela está em constante transformação pela pressão das forças instituintes: “é um processo no qual se desenrola a prática social”.<sup>107</sup>

Na teoria de Direito objetivo de Duguit, a ideia de contrato social é refutada com base no argumento de que o Direito e, assim, o contrato, só poderiam existir no meio social. A lógica institucional de Hauriou faz a mesma rejeição, mas sob outro fundamento: o procedimento de criação da “instituição” não se explica pelo contrato, mas por uma “operação de fundação”. Nesse caso, os laços não são estabelecidos apenas por relações recíprocas transitórias como seria característico no contrato, mas pela identificação de uma vontade comum que dá origem (funda) à instituição e que a perpetuará enquanto for capaz de conquistar novos adeptos. Assim, a instituição não fica reduzida à vontade dos fundadores primitivos, mas tem sua existência assegurada pela adesão de novos indivíduos.<sup>108</sup> É justamente essa durabilidade da instituição que faz dela um interessante instrumento de exercício de poder. A instituição se apoia em um objetivo difundido no meio social e se perpetuará enquanto ele persistir. Por outro lado, ao estar referenciada por esse objetivo,

---

<sup>104</sup> ESPAGNO, Delphine. *Léon Duguit...*, p. 45-55.

<sup>105</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 226.

<sup>106</sup> HAURIOU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Librairie du recueil Sirey, 1929, p. 4-5.

<sup>107</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 247-251.

<sup>108</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade...*, p. 260-261.

tendo a função de realizá-lo, a instituição encontra aí a origem de seus deveres e de sua responsabilidade.<sup>109</sup>

O sociólogo Georges Gurvitch desenvolve sua lógica comunitária em que sistematiza a ideia de Direito social como parte do solidarismo jurídico. Ele não é apenas uma política social do Estado, que utiliza a legislação para intervir no domínio econômico, mas implica um pluralismo jurídico, em que diferentes ordens jurídicas atuam se limitando de forma recíproca tanto em sua independência como em sua colaboração. Assim como já haviam feito Duguit e Hauriou, Gurvitch rechaça a teoria monista que liga o Direito ao Estado: o poder só é legítimo quando se apoia sobre um Direito preexistente no meio social. O Direito social não se esgota em exigir do Estado a resolução de problemas relacionados à satisfação de necessidades, ele é um Direito comunitário que promove a autonomia da sociedade e um novo tipo de regulação social.<sup>110</sup>

Conforme evidenciado, os juristas engajados no solidarismo postulavam a solidariedade como um fato e um elemento fundante da organização social e política. Em seu modelo de sociedade, havia a superação da resistência socialista à democracia, os laços sociais eram fortalecidos através da substituição do individualismo por uma dimensão coletiva, e a teoria do monismo jurídico cedia espaço para o reconhecimento do ambiente social como fonte produtora do Direito. Nesse sentido, o Direito não é mais fruto de uma autoridade soberana e autorreguladora, mas um produto da vida social legitimado pela noção de justiça que é compartilhada solidariamente pela coletividade. A dicotomia público-privado se vê substituída pela ocupação da esfera pública pelo espaço social. Essa mudança de paradigma exige das instituições a criação de novas formas de gestão social, que reconciliem coletividade e indivíduos, pois, na lógica solidária, a liberdade individual deve ser ajustada às necessidades dos grupos sociais a que pertence.<sup>111</sup>

Essa doutrina desempenhou um papel relevante no desenvolvimento do direito público francês, tendo influenciado efetivamente a produção de diversos textos normativos. Significou, no plano político, uma síntese entre o liberalismo e o socialismo, que se manifestava pelo respeito ao direito de propriedade mas com afirmação estrita de direitos

---

<sup>109</sup> HAURIOU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*..., p. 12-20.

<sup>110</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*..., p. 269-271.

<sup>111</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*..., p. 284.

sociais; privatização das vantagens retiradas do mundo social, mas com socialização dos riscos e desejo de promover igualdade de oportunidades pela educação; apologia da liberdade, porém subordinando-a à realização da justiça; negação da onipotência do Estado com afirmação da necessidade de sua intervenção em matéria econômica e social. Foi inovadora ao realizar uma reversão radical da relação entre o político e o social: na medida em que a sociedade, que era concebida como fruto da vontade humana, ou seja, como uma construção, passa a ser compreendida como um fato primeiro e natural se impondo a todos, isto é, como um dado; o contrato, posto como a origem da sociedade, e como seu ato fundador, é transformado em um fim, uma justificação posterior de sua manutenção; por fim, a dívida que pesa sobre todos era vista apenas como uma consequência dos direitos naturais de cada um e, então, como resultado direto do contrato social original, passa a ser vista como uma consequência lógica necessária do fato social e preexistente a todo acordo contratual.<sup>112</sup>

A sua maior contribuição, sem dúvida alguma, foi ter, pela institucionalização do dever de solidariedade, assentado de maneira definitiva a legitimidade da intervenção pública no domínio econômico e social. Nesse processo, aprofundou diferentes conceitos, noções e procedimentos que legitimaram e tornaram possível uma política global de socialização do risco. Sob outro aspecto, a mudança de enfoque promovida pelo solidarismo conferiu ao dever de solidariedade um fundamento que dispensava as representações metafísicas (amor ou caridade) para se sustentar na observação metódica e objetiva dos fatos. Essa pretensão deve ser compreendida em um plano mais geral do movimento de laicização e secularização que ocorre no último quarto do século XIX, pelo qual se buscava separar a Igreja da sociedade ou a religião da vida política.<sup>113</sup> A reação da Igreja a esse movimento dará origem ao que é conhecido como “doutrina social da Igreja”, que, assim como o solidarismo, buscará na solidariedade social o fundamento para maior intervenção do Estado no plano econômico e social.

### 1.3 O PAPEL DA DOUTRINA SOCIAL DA IGREJA NA IMPLEMENTAÇÃO DA SOLIDARIEDADE ECONÔMICA E NA AMPLIAÇÃO DA INTERVENÇÃO ESTATAL

---

<sup>112</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 376.

<sup>113</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 378.

À doutrina social da Igreja é atribuída a responsabilidade pela noção de solidariedade econômica,<sup>114</sup> que resulta de um conjunto de encíclicas papais iniciadas pela publicação pelo Papa Leão XIII, no ano de 1891, da *Rerum Novarum*.<sup>115</sup> Embora este documento, considerado o marco de uma mudança de postura da Igreja Católica em relação à questão social,<sup>116</sup> seja reconhecido como fundamental para as alterações experimentadas nas décadas seguintes,<sup>117</sup> isso não evitou críticas à Igreja pela sua tardia preocupação com as questões operárias e as reformas sociais, que não teriam causado o mesmo interesse senão se sentisse ameaçada pelos movimentos socialistas.<sup>118</sup>

A esta crítica podem ser apresentadas algumas objeções que, se não a esvaziam de conteúdo, diminuem a sua força. A primeira delas é que esta Encíclica não pode ser considerada o termo inicial desse movimento denominado catolicismo social. Já no século XVIII são encontrados relatos do esforço de pregadores cristãos de, a partir do dogma da fraternidade, afirmar a assistência como um direito do pobre e um dever do rico. Dentre eles, o abade Baudeau, para quem “*mais dans l’exacte vérité, l’obligation d’entretenir les vrais pauvres est une dette du riche très réelle est très imprescriptible. Lorsqu’un citoyen opulent ou aisé contribue pour sa part au soulagement de toute espèce de misère, c’est une justice qu’il rend*”.<sup>119</sup> Essa renovação teórica influenciou não apenas o desenvolvimento dos novos conceitos de direitos e deveres sociais, mas também foi utilizada como fundamento para a implantação de políticas de solidariedade social, como demonstra o seguinte trecho do

---

<sup>114</sup> De acordo com Calvez, não é possível localizar a doutrina social da Igreja em um único ato, pois está dispersa em muitos documentos oficiais. Ela decorre de um processo cumulativo em que os novos documentos não revogam os anteriores, mas lhes resumem e reforçam em determinados pontos. O autor apresenta, ainda, uma extensa lista daqueles que considera os mais importantes dos últimos 100 anos. CALVEZ, Jean-Yves. *L’Église et l’économie...*, p. 7-15.

<sup>115</sup> SACHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário..., p. 16-25.

<sup>116</sup> DANIEL-ROPS, Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 163.

<sup>117</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade...*, p. 216-217.

<sup>118</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 29. RAMOS FILHO, Wilson; ALLAN, Nasser Ahmad. A doutrina social da Igreja e o corporativismo: a Encíclica *Rerum Novarum* e a regulação do trabalho no Brasil. In: ALMEIDA, Ronaldo Silka de; SANTOS, Willians Franklin Lira dos.. (Orgs.). GHUNTER, Luiz Eduardo; VILLATORE, Marco Antônio César. (Coords). *Rerum Novarum – estudos em homenagem aos 120 anos da encíclica papal*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 30.

<sup>119</sup> Em tradução livre: “mas, na verdade, a obrigatoriedade de cuidar dos verdadeiramente pobres é uma dívida real e imprescritível dos ricos. Quando um cidadão opulento contribui para o alívio de qualquer tipo de miséria, é uma justiça que ele faz”.

projeto de declaração apresentado no ano de 1793: “*les secours indispensables à celui qui manque du nécessaire sont une dette de celui que possède le superflu*”.<sup>120</sup>

No século XIX, cristãos denunciaram de forma inequívoca as falhas do capitalismo e sugeriram soluções para minorar o sofrimento da classe operária.<sup>121</sup> Alguns exemplos dos esforços empreendidos pelos integrantes desse movimento merecem ser citados: no ano de 1848, o Mons. Von Ketteler, conhecido como precursor de Leão XIII, pronunciou dois célebres sermões sobre a propriedade, defendendo a associação dos operários e suas reivindicações por melhores salários, diminuição das horas de trabalho, dias de descanso, proibição do trabalho infantil e feminino; em 1880, na Alemanha, o Cônego Hitze resumiu o programa social dos católicos do seu país em uma brochura *A quintessência da questão social*, afirmando que “A solução deve ser buscada na organização social das profissões. É mister tornar menos precária a situação dos assalariados, criando-se maior reciprocidade de deveres, maior solidariedade entre patrões e operários”; na Áustria, o barão de Vogelsang preconizava o seguro social, a fixação legal do salário mínimo e do juro de capitais e defendia a organização corporativa obrigatória de todos os ofícios ou profissões como único remédio para a decomposição da sociedade; na França, no ano de 1863, Augustin Cochin acusava que “Muitíssimas vezes os industriais incumbem a caridade de completar os salários e preferem dar sob a forma de socorro o que o operário acharia mais digno e mais seguro receber em pagamento”.<sup>122</sup>

Há uma outra confluência de fatores a ser considerada. A partir de meados do século XIX, operou-se uma mudança na distribuição de forças dentro da hierarquia da Igreja, que fortaleceu a autoridade do Papa em face do poder dos bispos. Assim, de forma inaudita, e graças à obra do conservador Pio IX, o Papado conseguiu obter “juntamente com o

---

<sup>120</sup> Em tradução livre: “os socorros àqueles a quem falta o necessário é uma dívida de quem possui o supérfluo”. BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 84-85.

<sup>121</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *O pensamento social cristão antes de Marx*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1972, p. 9.

<sup>122</sup> Acerca do Barão de Volgelsang, embora não haja registro de data específica para suas manifestações, ele é comumente apresentado como um dos precursores da encíclica *Rerum Novarum*, informação compatível com o período em que viveu - (1818-1890). RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 34-43. Quando se fala em doutrina social da Igreja, pressupõe-se a doutrina de uma Igreja específica, a Católica. Apesar disso, é possível encontrar exemplos da atuação de cristãos de Igrejas reformadas contra as mazelas impostas pelo capitalismo liberal. Sobre essa temática: KUYPER, Abraham. *O problema da pobreza...*, PRINSTERER, Guillaume Groen van. *Christian political action in an age of revolution*. Aalten: Wordbridge Publishing, 2015.

reconhecimento da Infalibilidade, o de um poder espiritual como jamais tinha possuído”. Respeitando-se a tradicional dialética na sucessão de pontífices, este Papa foi sucedido pelo liberal Leão XIII que, valendo-se do poder conquistado pelo seu antecessor, pôde decidir sozinho por uma modificação política radical e impô-la ao mundo católico. Essa modificação implicava a transformação na forma como a Igreja se relacionava com o mundo moderno sob dois aspectos: revia a sua postura histórica de rejeitá-lo e se impunha como força a influenciar o campo político e como árbitro de suas querelas.<sup>123</sup>

Por outro lado, do ponto de vista teórico, é fato que os católicos sempre possuíram uma doutrina social. Dessa forma, é possível lamentar que ela não tenha sido adaptada aos tempos e às circunstâncias,<sup>124</sup> mas não é correto afirmar que a doutrina cristã e a tradição da Igreja fossem até então indiferentes às questões sociais. Tanto as escrituras como a tradição contêm numerosos ensinamentos com conteúdo social, cuja compreensão é essencial para se determinar a extensão e o significado das manifestações papais ocorridas nos últimos séculos.<sup>125</sup> Pela leitura dos textos bíblicos, vê-se que Antigo e Novo Testamento estão repletos de passagens que tratam das relações sociais em suas mais diversas manifestações.

No Antigo Testamento, os profetas identificam a justiça como a conduta religiosa mais significativa da antiga aliança. Quando aplicada às relações entre pobres e ricos, a justiça pregada por eles não se limita à correção nas relações de troca,<sup>126</sup> mas reconhece, também, a necessidade como fundamento suficiente do direito daquele que recebe.<sup>127</sup> É o direito de participar dos recursos da comunidade.<sup>128</sup> No evangelho de Cristo, o papel de centralidade ocupado pela justiça passa a ser compartilhado com o amor. Os profetas do Antigo Testamento pregavam sobre a moralidade da conduta do rico, Cristo se volta para a condição do pobre.<sup>129</sup> Essa preocupação, encarada sob os aspectos da justiça e do amor,

<sup>123</sup> DANIEL-ROPS, Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 54-63 e 125.

<sup>124</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da igreja...*, p. 27.

<sup>125</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église: recherche et dialogue*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965, p. 7.

<sup>126</sup> “Não explore o empregado pobre e humilde, que é pago por dia, seja ele israelita ou um estrangeiro que mora na cidade onde você vive. Pague o salário dele no mesmo dia, antes do pôr-do-sol, pois ele é pobre e espera ansioso pelo dinheiro.” BÍBLIA Sagrada. Deuteronômio, 24, 14-15.

<sup>127</sup> “Tratem os outros com justiça; socorram os que são explorados, defendam os direitos dos órfãos e protejam as viúvas”. BÍBLIA Sagrada. Isaías, 1-17.

<sup>128</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 7-14. ULLMANN, Reinhold. BOHNEN, Aloysio. (Coords.). *O solidarismo*. São Leopoldo: UNISINOS, 1993, p. 156-157.

<sup>129</sup> “*La prédication des prophètes aux riches tournait autour du thème de la justice, celle du Christ tourne autour du thème de pauvreté*”. BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 22. Ver ainda: PAGOLA,

conduz à caridade. Essa caridade é um complemento da justiça, não sua substituta, por isso não se reduz a converter o pobre em beneficiário de uma assistência condicionada à generosidade do rico. A justiça define o espaço de cada um, a caridade é o amor sem limites,<sup>130</sup> que permite identificar o verdadeiro cristão.<sup>131</sup>

Os Padres da Igreja não se afastaram desses ensinamentos,<sup>132</sup> ainda que possam tê-lo feito em linguagem pouco acessível e sem a necessária adaptação ao seu tempo.<sup>133</sup> Eles demandam dos ricos um desapego não determinado exclusivamente por um impulso momentâneo do coração, mas pelo reconhecimento da existência de uma comunidade dos bens terrestres de onde deriva o direito dos pobres ao seu quinhão na partilha dos recursos.<sup>134</sup> São Basílio e São João Crisóstomo defenderam a comunidade universal dos bens terrenos como expressão da sabedoria divina; São Ambrósio afirmou que, ao doar ao pobre, o rico não faz mais que devolver o que não seria lícito manter consigo; Santo Agostinho pregou o socorro dos pobres como um elemento essencial da virtude cardeal da justiça. As lições desses Santos estão repletas de considerações sobre a realidade social, a descrição do luxo e da miséria; a exploração do rico sobre o pobre; a condenação da usura.<sup>135</sup> Em todos eles, a comunidade dos bens é tratada como um preceito da natureza que foi superado pela decadência dos homens que se tornaram incapazes dessa fruição de forma pacífica.<sup>136</sup>

A síntese racional dos ensinamentos desses Padres é tarefa que coube à escolástica. São Tomaz de Aquino trata dos dois temas essenciais ao cristianismo: a justiça e a caridade. A justiça é dividida em duas diferentes dimensões, uma denominada justiça particular e outra justiça geral ou legal. A justiça geral ou legal é uma virtude que se sobrepõe às demais, porque atribui ao indivíduo um dever de promoção do bem-comum da sociedade.<sup>137</sup> A justiça

José Antonio. *Jesus: aproximação histórica*. Tradução de Gentil Avelino Titon. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 130-132.

<sup>130</sup> “Então Jesus disse: Pai, perdoa essa gente! Eles não sabem o que estão fazendo.” BÍBLIA Sagrada. Lucas, 23-34.

<sup>131</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 24-25.

<sup>132</sup> “São chamados Padres da Igreja os escritores eclesiásticos dos oito primeiros séculos do cristianismo que se distinguiram pelo valor e ortodoxia e sua doutrina ou pela santidade de suas vidas e que, por estes títulos, são reconhecidos pela Igreja como testemunhas autênticas da tradição divina”. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 189.

<sup>133</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 27.

<sup>134</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 83.

<sup>135</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 27-33. CALVEZ, Jean-Yves. *L'Église et l'économie...*, p. 11.

<sup>136</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 189-190.

<sup>137</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 164.



particular, que compreende a justiça comutativa e a justiça distributiva, não está relacionada ao bem-comum, mas ao direito individual. A primeira rege as relações contratuais (de troca) entre os indivíduos, conferindo a quem é lesado o direito de reivindicar o que lhe é devido, enquanto a segunda regula a distribuição dos recursos entre os membros da comunidade, que devem ser tratados de acordo com suas aptidões e necessidades. Na expressão de Georges Rutten, a justiça distributiva “preside as relações entre os detentores da autoridade e os seus subordinados”.<sup>138</sup>

A partir desses conceitos, torna-se mais compreensível o pensamento de São Tomaz sobre a propriedade. Ele é o primeiro a estabelecer uma relação de “complementariedade entre comunidade de bens e apropriação individual”.<sup>139</sup> Vê na propriedade privada vantagens sociais de três ordens: constitui estímulo para que o homem trabalhe mais e melhor; é garantia da eficácia na administração dos bens, já que a pluralidade no mando gera a dispersão da responsabilidade e o conflito; favorece a paz social, uma vez que a experiência demonstra que a comunhão de negócios é fonte de litígios.<sup>140</sup> A propriedade não consiste, porém, em afetação do bem para uso exclusivo do proprietário, mas numa responsabilidade social. Ao proprietário cabe usufruir deles até o limite de sua necessidade, sendo seu dever distribuir o que lhe é supérfluo ao restante da comunidade conforme a carência de cada um. Por isso, a afetação ao uso privado não decorre simplesmente da propriedade, mas é o produto de uma decisão baseada em um julgamento distributivo. Assim, àquele que recebe o que é supérfluo ao outro está no exercício de um direito natural que integra o conceito de justiça distributiva, e não de caridade.<sup>141</sup>

Esse conjunto de ideias, que se encontravam dispersos em textos que tratavam de assuntos diversos, foi sistematizado na Encíclica *Rerum Novarum*. Assim, além de marcar uma transformação na história da Igreja, que assume um novo papel no espaço social,<sup>142</sup> esse documento teve o mérito de organizar esses fundamentos teóricos, de proporcionar coesão e

---

<sup>138</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 53.

<sup>139</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 191.

<sup>140</sup> Nesse sentido: BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 40. RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 78.

<sup>141</sup> “*L'affectation à l'usage privé ne pourra se faire que par la médiation d'une décision du propriétaire reposant sur le jugement distributif*”. BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 40-43.

<sup>142</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 45-46.

de adaptá-los ao seu tempo.<sup>143</sup> Para os autores cristãos, essa adaptação não significa, entretanto, alteração, já que estes fundamentos morais, baseados na natureza, são imutáveis. A mudança se processa no tratamento das suas implicações sociais, seja pela explicitação de seu conteúdo ou pela acomodação às novas circunstâncias.<sup>144</sup> A leitura desses documentos permite afirmar que as Encíclicas que se seguiram à *Rerum Novarum* realizaram a adequação do problema social às suas circunstâncias históricas. Entre eles, merecem destaque a *Quadragesimo Anno*, publicada em 1931, por Pio XI, e a *Mater et Magistra*, publicada em 1961, por João XXIII. Enquanto a primeira teve como foco a situação dos trabalhadores, a segunda enfrentou também os problemas da grave crise econômica que vivenciava. Já a terceira ampliou as temáticas desenvolvidas pelas precedentes para incluir preocupações com a agricultura, os países subdesenvolvidos e a responsabilidade individual.<sup>145</sup>

Pela Encíclica *Rerum Novarum* (das coisas novas), Leão XIII se propôs a tratar da questão social sob um aspecto específico: oferecer resposta ao problema da condição dos operários.<sup>146</sup> Apesar desse documento fazer eco às críticas levantadas pelos socialistas, as teses defendidas por estes foram prontamente condenadas: seja porque pretendem a conversão da propriedade privada, um direito natural do homem, em coletiva; ou porque atribuem ao Estado um papel que pertence prioritariamente à sociedade doméstica;<sup>147</sup> ou, ainda, porque atribuem à religião um caráter privatista, o que contraria a tradição da Igreja, para quem as sociedades humanas e os que a governam devem reconhecer os direitos de Deus também em sua atividade pública (Quem não é por mim, está contra mim).<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> É inegável a influência de São Tomaz de Aquino sobre as preocupações de Leão XIII a respeito da justiça social. A afirmação tomista de que “o trabalho dos operários é a única fonte de toda a riqueza dos Estados” se reflete no interesse de Leão XIII pela questão operária. Relata-se que, embora o Sumo Pontífice fosse avesso a audiências, jamais se recusou a receber uma delegação de camponeses ou operários. Por outro lado, não deve ser ignorado “O fenômeno da descristianização [observada no] abandono da prática religiosa e [n]o desmantelamento das estruturas cristãs da sociedade”, e esse fenômeno era mais evidente junto à classe urbana operária para quem o embrutecimento imposto pela sua rotina era incompatível com a manutenção da vida religiosa. In: DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 45-47 e 187-188. Ainda sobre o declínio da religião entre a classe operária urbana: HOBBSBAWN, Eric J. *A era do capital...*, p. 412.

<sup>144</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 147-148.

<sup>145</sup> DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 193. BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 48-51.

<sup>146</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 13.

<sup>147</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 48. DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 191.

<sup>148</sup> Esta temática é enfrentada na Encíclica *Libertas Praestantissimum*, sobre a liberdade humana, de onde se extrai: “Foi Deus quem fez o homem para a sociedade e o uniu aos seus semelhantes, a fim de que as

Apesar de a doutrina social da Igreja se apresentar como um meio termo entre os extremos representados pelo capitalismo liberal e pelo socialismo,<sup>149</sup> o fato é que, enquanto o primeiro foi criticado pelos seus excessos, que poderiam ser reparados, o segundo foi desde logo condenado.<sup>150</sup> Essa objeção só recrudesceu com o passar do tempo, o que se deve menos às características pessoais dos Pontífices, que às circunstâncias enfrentadas por cada um. Com efeito, enquanto Leão XIII elaborou sua crítica tendo por parâmetro o socialismo francês, Pio XI confrontou as ideias marxistas, para quem, como superestrutura da sociedade capitalista, a religião deveria com ela desaparecer no movimento dialético da história.<sup>151</sup> Por essa razão, embora faça a distinção entre o comunismo e outras formas mais branda de socialismo, cujas reivindicações, reconhece, assemelham-se às propugnadas pela reforma social operada de acordo com princípios cristãos, Pio XI é peremptório ao afirmar que “ninguém pode ser simultaneamente bom católico e verdadeiramente socialista”.<sup>152</sup>

Leão XIII prescreveu três remédios para a resolução da questão social. Em primeiro lugar está a doutrina e as instituições da Igreja, suportadas em uma teologia moral que aceita a existência de diferença entre os homens, mas que prega o equilíbrio entre elas de forma que as desigualdades sejam revertidas a serviço do bem da sociedade. Em segundo plano, a intervenção do Estado, que deve zelar pela manutenção da ordem e pela realização da justiça distributiva. Por fim, a ação dos próprios trabalhadores agrupados em associações profissionais, que devem ser privadas, mas garantidas e fiscalizadas pelo Estado.<sup>153</sup>

---

necessidades da sua natureza, às quais os seus esforços isolados não poderiam dar satisfação, a possam encontrar na comunidade. Eis aí porque a sociedade civil como sociedade deve necessariamente reconhecer Deus como seu princípio e seu autor, e, por conseguinte, render ao seu poder e à sua autoridade a homenagem do seu culto. Veda-o a justiça, e veda-o a razão que o Estado seja ateu, ou, o que viria a dar no ateísmo, esteja animado a respeito de todas as religiões, como se diz, das mesmas disposições e conceder-lhes indistintamente os mesmos direitos.” VATICANO. Encíclica *Libertas Praestantissimum*. Disponível em: <https://www.capela.org.br/Magisterio/LeaoXIII/libertas.htm> Acesso em: 11 mar. 2020.

<sup>149</sup> “..., a doutrina social da Igreja sempre se esforçou para manter o justo meio entre os dois extremos que são o liberalismo econômico e o socialismo”. RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 25.

<sup>150</sup> Em oposição, o Padre Fernando Bastos de Ávila defende ser um “purismo exegético e obsoleto” afirmar que a doutrina cristã não condena o capitalismo como o fez com o socialismo. Se as Encíclicas silenciam, afirma, é porque consideram-no como um mero mecanismo econômico e, como tal, fora do âmbito de sua responsabilidade. Neste caso, ela apenas condena aquilo que está sob sua alçada: suas premissas filosóficas. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 41-42.

<sup>151</sup> DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 39 e 193.

<sup>152</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 167-191.

<sup>153</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 18. DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções...*, p. 191.

Elementos essenciais para a teologia moral são, conforme já se afirmou alhures, a caridade e a justiça. As Encíclicas agregam à justiça uma nova noção: a de justiça social. Apesar de a origem deste termo ser normalmente atribuída à *Rerum Novarum*, não é possível encontrá-lo em seu texto. Na verdade, ele compunha o vocabulário dos católicos sociais e acabou por se consagrar por seu uso reiterado pelo Papa Pio XI,<sup>154</sup> que a utiliza na *Quadragesimo Anno* e lhe confere um capítulo específico na Encíclica *Divini Redemptoris*.

Os preceitos estabelecidos para a realização dessa justiça, dita social, podem ser reduzidos às categorias criadas por São Tomaz de Aquino. Com efeito, em alguns momentos ela se confunde com a justiça distributiva: na *Rerum Novarum* e na *Quadragesimo Anno*, quando é enfrentada a questão da repartição entre as categorias sociais, na *Mater et Magistra* em sua preocupação com a partilha entre o mundo urbano e rural, países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A justiça comutativa se expressa no tratamento da situação do homem nas trocas e no contrato e é invocada na obrigação de “conservar inviolável a divisão dos bens e a não invadir o direito alheio excedendo os limites do próprio domínio”.<sup>155</sup> E, ao prescrever o dever social de criar instituições que garantam um salário condizente com a manutenção da família ou de que as obrigações inerentes ao domínio sejam limitadas de acordo com as necessidades do convívio social, vê-se refletida a invocação da justiça legal, que tem por objetivo o bem-comum.

Pode-se dizer, assim, que os três aspectos da justiça foram contemplados na doutrina social da Igreja, com realce para um ou outro conforme as condições e necessidades de cada época. Inicialmente, em face de sua premência, a justiça distributiva mereceu especial atenção, especialmente no que diz respeito à relação do capital e do trabalho. A partir da *Quadragesimo Anno*, a justiça geral, com seu objetivo de bem comum, ganha espaço no tratamento conferido à questão da prosperidade. Na evolução, é incluída a temática dos papéis e responsabilidades individuais na tomada de decisões e a justiça comutativa, que se aplica aos contratos e convenções, torna-se objeto de destaque.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 53. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 167.

<sup>155</sup> Encíclica *Quadragesimo Anno*. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html) Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>156</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 228-230.

Assim como a questão da justiça, a propriedade privada não foge das bases teóricas estabelecidas por São Tomaz de Aquino. Em face delas, entretanto, o desafio da doutrina social é estabelecer as condições em que os particulares podem dispor de um capital ou de instrumentos de produção de que não necessitam imediatamente. Ou seja, em que circunstâncias é legítimo que o supérfluo não seja distribuído a quem dele necessita. Na *Rerum Novarum*, a propriedade particular é compreendida como o resultado da conversão da remuneração do trabalho, um direito natural do homem governado pela razão, para quem é legítimo prover não apenas as necessidades presentes como as futuras.<sup>157</sup>

Apropriar-se dos bens terrenos é um direito recebido da natureza e limitado exclusivamente pela indústria humana e pelas instituições dos povos (Deus confiou à indústria dos homens e às instituições dos povos a demarcação da propriedade individual). Por outro lado, toda a comunidade se beneficia dos frutos obtidos pelo emprego do trabalho sobre esses bens. Assim, é condenado o coletivismo propugnado pelos socialistas, que instigam nos pobres o ódio invejoso contra os que possuem e “por violar os direitos legítimos dos proprietários, viciar as funções do Estado e tender para a subversão completa do edifício social”.<sup>158</sup>

Na *Quadragesimo Anno*, ao “precisar alguns pontos da doutrina sobre os quais tinham surgido dúvidas”,<sup>159</sup> Pio XI reforça os alicerces firmados na “magna carta dos operários”, no sentido de que é de seu interesse a manutenção da propriedade privada. Retoma a afirmação do duplo domínio dos bens, pessoal e social, em função dos quais devem ser atendidas tanto as necessidades próprias (direito natural), como as ditadas pelo bem comum (função social). Ao tratar das obrigações inerentes ao domínio, vale-se da distinção tomista entre o direito de propriedade e o seu uso, dicotomia que justifica o digno empenho daqueles que procuram definir os seus limites, em contraponto ao engano dos que a reduzem

---

<sup>157</sup> Sob esse aspecto, Fernando Bastos de Ávila afirma que a defesa da propriedade privada como direito natural não pode ser extraída das lições de São Tomaz de Aquino. Segundo o autor, essa ideia é inaugurada na Encíclica *Rerum Novarum*, espelhando as ideias de Leão XIII, ex-aluno de Taparelli d’Azeglio S. J. Este último adaptou as ideias de Locke que, ao tratar do direito do indivíduo ao fruto do seu trabalho, e ao acúmulo de recursos, converteu a propriedade privada em direito natural. ÁVILA, Fernando Bastos de. *Solidarismo*,, p. 195-196.

<sup>158</sup> Encíclica *Rerum Novarum*. Disponível em: [www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html) Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>159</sup> Encíclica *Mater et Magistra*: Disponível em: [http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html) Acesso em: 12 mar. 2020.

a ponto de causarem sua supressão. A justiça distributiva de que fala a tradição da Igreja, no sentido de que o supérfluo é do outro,<sup>160</sup> encontra ampla realização quando os ricos empregam os grandes capitais disponíveis para oferecer trabalho lucrativo em obras realmente úteis.

João XXIII desloca o fundamento da propriedade privada para a “idéia da propriedade como garantia da liberdade e como fator de promoção da pessoa humana”, e introduz a questão das dificuldades geradas pela “separação entre a propriedade dos bens produtivos e as responsabilidades de direção”, que originam problemas de controle para os poderes públicos.<sup>161</sup> No mais, embora com um maior esforço didático, reitera a doutrina tradicional de defesa da propriedade privada como um direito natural e instrumento benéfico à sociedade, apesar de passível de controle pelas autoridades públicas.<sup>162</sup>

É possível que a questão mais sensível entre as tratadas pelas Encíclicas seja a do justo salário, já que é sobre o regime salarial que repousa o modelo de produção capitalista. A respeito do conceito de justo salário, duas questões são discutidas. O salário deve corresponder ao valor do trabalho executado ou deve, na medida do possível, ser igual às necessidades do operário trabalhador? O Estado pode substituir os interessados na fixação dos salários?<sup>163</sup> Leão XIII se expressa de maneira bastante equívoca sobre o assunto. Apela para a consciência do patrão (“explorar a pobreza e a miséria e especular com a indigência, são coisas igualmente reprovadas pelas leis divinas e humanas”),<sup>164</sup> que não deve fazer do operário mero instrumento para obtenção do lucro, no que parece condenar o trabalho como

<sup>160</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 244.

<sup>161</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 196.

<sup>162</sup> ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 69-71.

<sup>163</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 91-95.

<sup>164</sup> Neste ponto, Leão XIII utiliza como termos distintos: pobreza, miséria e indigência. O Padre Fernando Bastos de Ávila oferece o seguinte critério para diferenciá-los: “A doutrina católica sobre o uso dos bens os distingue em três categorias. Primeira: Bens necessários à vida, sem os quais a vida do homem e daqueles de quem é responsável corre perigo, ou não se realizem suas justas exigências. Segunda: Bens necessários à condição, sem os quais a pessoa não poderia desempenhar sua função social. Todos os mais bem são considerados pela igreja como supérfluos. [...] As obrigações relativas ao uso dessas categorias de bens são definidas em função dos diversos níveis de necessidade. Podemos distinguir três níveis: a pobreza: é um estado habitual de privação de bens supérfluos, carência de bens necessários à condição e de estrita suficiência dos bens necessários à vida do indivíduo e da sua família; a indigência é um estado habitual de privação de bens supérfluos e de bens necessários à condição, e de uma suficiência precária dos bens necessários à vida; a miséria é um estado habitual de privação das três categorias de bens”. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 212-213.

mercadoria e defender o salário familiar.<sup>165</sup> Entretanto, em outra passagem, aborda que o salário deve ser estimado “na proporção do vigor dos seus braços”, o que sugere uma adesão ao valor do trabalho executado como critério para remuneração. Cabe às partes a fixação do salário e, se for insuficiente para a sobrevivência do trabalhador, trata-se simplesmente de “uma violência contra a qual a justiça protesta”.

Pio XI enfrenta o tema sob a designação “o justo salário” e é bastante mais explícito que seu antecessor ao estabelecer os critérios adequados para que ele seja fixado. Dado o caráter individual e social do trabalho, a determinação da remuneração deve considerar suas consequências sobre: o sustento do operário e da família; a situação da empresa; as exigências do bem comum. Nesse sentido, a dúvida condenação do salário mercadoria realizada por Leão XIII evolui para a defesa explícita da tese do salário familiar, posteriormente confirmada na Encíclica sobre o casamento cristão.<sup>166</sup> As soluções apresentadas por Leão XIII já não são suficientes, é premente a reforma das instituições e a emenda dos costumes. Para que a primeira ocorra, o Estado deve substituir as agremiações que foram extintas pelo regime social individualista.

João XXIII reforça a tese do salário familiar, mas amplia a discussão ao agregar um outro elemento, que diz respeito aos diferentes níveis de desenvolvimento dos países. Respeitando os critérios já estabelecidos por Pio XI, propugna que deve ser dada especial atenção à riqueza disponível em cada nação e época. Ao progresso econômico deve ser ajustado o progresso social e, para isso, é mister que: seja reconhecida a contribuição dos empregados na geração do lucro das empresas; seja observada a exigência do bem-comum relativa à oferta de trabalho para o maior número de trabalhadores possível e à manutenção de uma justa proporção entre os salários e preços; assim como várias outras recomendações que espelham a complexificação ocorrida nas relações sociais desde a publicação da *Rerum Novarum*.

Na doutrina social da Igreja, a concepção do papel do Estado está relacionada ao equilíbrio entre duas afirmações antinômicas: a pessoa é anterior à sociedade e a constitui

---

<sup>165</sup> Pela teoria do salário mercadoria, ele deve ser determinado pela lei da oferta e procura, cabendo à caridade pública ou particular agir para suprir sua insuficiência. Já o salário familiar seria mais amplo, pois inclui não apenas o que é necessário para a manutenção do trabalhador e de sua família, mas também o suficiente para que constitua reservas para depois que perde o vigor físico que o habilita ao trabalho. RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 176-177.

<sup>166</sup> RUTTEN, Georges. *A doutrina social da Igreja...*, p. 114-115.

através de suas relações mútuas; o bem-comum é superior ao bem particular. Entretanto, para que o bem-comum seja realizado, a sociedade não pode permanecer como entidade difusa, ela se corporifica no Estado. A existência dessa entidade não desobriga os particulares à prática do bem-comum, porque a transferência integral desse ônus para o Estado conduziria ao totalitarismo.<sup>167</sup> Nesse sentido, são rejeitadas tanto a concepção individualista, que vê como facultativa a intervenção do Estado em matéria econômica, como a coletivista, pela qual o papel dos particulares é totalmente absorvido pelo Estado.<sup>168</sup> Essa construção teórica é base para a afirmação do princípio da subsidiariedade.

Na *Rerum Novarum*, a interferência dos poderes públicos nesta matéria, ou em outras relativas às condições de trabalho, é tida por importuna. A solução está em atribuir a defesa dos interesses dos operários às corporações e aos sindicatos, com atuação subsidiária do Estado. Com Pio XI, o dogma liberal da não intervenção estatal na economia é expressamente condenado como a fonte de que derivam todos os erros da ciência econômica. Embora justa e vantajosa em determinados limites, a livre concorrência não pode ser a norma reguladora da vida econômica, que é social e moral ao mesmo tempo. Cabe ao Estado promover uma ordem jurídica e social orientada pela caridade. Contudo, para que essa ação seja eficaz, as autoridades públicas devem se desembaraçar de encargos que não lhe sejam próprios, restringindo-se a: dirigir, vigiar, urgir e reprimir. Ou seja, ao mesmo tempo em que é condenado o dogma liberal, remanesce a adesão ao conceito liberal de atribuições do Estado.<sup>169</sup>

Embora a origem do princípio da subsidiariedade do Estado seja atribuída à Encíclica *Quadragesimo Anno*, é a *Mater et Magistra* que, de forma paradoxal, a consagra como princípio ao mesmo tempo em que adota um forte caráter intervencionista, valorizando, de forma inaudita, o caráter público das questões.<sup>170</sup> Com efeito, pela sua literalidade, à intervenção dos poderes públicos é atribuída a função de promover o acréscimo da produção e o progresso social em benefício de todos,<sup>171</sup> mas a ação desses

---

<sup>167</sup> ULLMANN, Reinhold. BOHNEN, Aloysio. (Coords.). *O solidarismo...*, p. 94.

<sup>168</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 268-272.

<sup>169</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade...*, p. 217.

<sup>170</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade...*, p. 218.

<sup>171</sup> “58. Onde, por outro lado, falta ou é defeituosa a necessária atuação do Estado, há desordem insanável; e os fracos são explorados pelos fortes menos escrupulosos, que medram por toda a parte e em todo o tempo, como a cizânia no meio do trigo.” *Mater et Magistra*. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html) Acesso em: 28 mar. 2020.



poderes deve ser inspirada no princípio da subsidiariedade, já que tanto a livre iniciativa individual, como a de pequenas comunidades, devem ser preservadas.<sup>172</sup>

Nesta encíclica, a socialização (que não se confunde com socialismo) é vista como uma tendência natural dos seres humanos que se associam para que possam ultrapassar “capacidades e os meios de que podem dispor os indivíduos em particular”, e essa socialização é, ao mesmo tempo, causa e efeito da ampliação da intervenção dos poderes públicos.<sup>173</sup> Esse processo traz diversas vantagens no campo econômico e social, razão pela qual deve se realizar, mas os riscos que dele decorrem devem ser reprimidos pela atuação das autoridades públicas através de um “conjunto das condições sociais que permitem e favorecem nos homens o desenvolvimento integral da personalidade”.

Em sua terceira parte, a *Mater et Magistra* apresenta os novos aspectos da questão social, aqueles que estão além da relação entre operários e empresa, que “devem regular as relações mútuas, inspirando-se no princípio da solidariedade humana e da fraternidade cristã”. Esses novos aspectos são descritos como pertinentes “às relações entre os diversos setores econômicos, entre zonas economicamente desenvolvidas e zonas economicamente menos desenvolvidas dentro da economia nacional, e, no plano, mundial, às relações entre países desigualmente desenvolvidos em matéria econômica e social”.

Quanto ao primeiro, há foco na diferença do nível de vida da população urbana e rural e no desequilíbrio de produtividade entre o setor agrícola e o industrial. Entre as exigências da justiça, quando aplicadas a essas questões, merecem ser citadas: a adaptação aos serviços essenciais, o regime fiscal, os seguros sociais e previdência social e a solidariedade e colaboração. A adaptação dos serviços sociais demanda que os poderes públicos providenciam a infraestrutura necessária para um nível de vida digno no meio rural. No regime fiscal, consagra-se o princípio fundamental da capacidade contributiva como indispensável para um sistema tributário justo e equitativo. No âmbito da previdência social, deve ser estabelecida política que proporcione aos cidadãos um regime de seguro que garanta um rendimento equitativo entre todos os setores da economia. A solidariedade e colaboração são exigências que se realizam pela associação dos trabalhadores, que devem alimentar o

---

<sup>172</sup> ULLMANN, Reinhold. BOHNEN, Aloysio. (Coords.). *O solidarismo...*, p. 90.

<sup>173</sup> A seguinte distinção é apresentada por Ávila: “[Socialismo] é um sistema político, econômico e social que dá uma formulação institucional a uma ideologia. Socialização é um mero processo sociológico, tomado de resto em várias acepções”. ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo...*, p. 83.

sentimento de solidariedade e colaborar na adoção de iniciativas associativas profissionais ou sindicais.

As instituições de seguro social são apresentadas pela doutrina social da Igreja como corpos intermediários entre a justiça contratual (seguro social), de natureza comutativa, e as intervenções públicas (assistência pública), de natureza distributiva. Não se confundem com a primeira, porque a participação é obrigatória, ou com a segunda, porque o beneficiário sofre a imposição de um certo sacrifício que afasta a universalidade das prestações. Como não se sustenta em um sistema mutualista, seu mecanismo de atuação implica a realização de um regime da solidariedade em que os riscos se dispersam e os custos são compartilhados. A resposta cristã, nesse aspecto, não se afasta do princípio da subsidiariedade textualmente adotado. A responsabilidade primária é do próprio indivíduo através da sua poupança e das instituições intermediárias, pelas quais cada classe de trabalhadores suporta solidariamente os riscos que pesam sobre seus integrantes.<sup>174</sup>

Por outro lado, quando os benefícios são estendidos aos que não contribuem, devem ser utilizados os mecanismos fiscais aptos a fazer com que esse ônus seja suportado pela parcela da população que se encontra em melhor situação financeira (capacidade contributiva). A tributação é reconhecida como o instrumento por excelência para operar a intervenção pública no sentido de realizar a solidariedade social. Quando bem empregada, realiza a justiça fiscal, pela qual os riscos que as transformações da era moderna (destruição das estruturas que caracterizavam a sociedade feudal) impuseram ao indivíduo, convertido em ser atomizado do tecido social, vão sendo pouco a pouco socializados, transformando a sociedade regida pelo individualismo em um organismo que se mantém por meio da interdependência e da colaboração de cada um dos seus elementos constitutivos.<sup>175</sup> A revolução liberal dotou os indivíduos de liberdade, a social, que contou com uma participação inaudita da Igreja Católica, consagrou a solidariedade como mecanismo de realização da justiça social.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 340.

<sup>175</sup> Sobre a atomização dos indivíduos em um regime liberal: ULLMANN, Reinhold. BOHNEN, Aloysio. (Coords.). *O solidarismo...*, p. 113.

<sup>176</sup> BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église...*, p. 343-344 e 528.

## 2 O CONCEITO DE SOLIDARIEDADE E O *WELFARE STATE*

### 2.1 NOTAS SOBRE O CONCEITO DE SOLIDARIEDADE

A palavra solidariedade é um termo de largo emprego na vida cotidiana com um grau bastante variável de sentido. Entretanto, é possível afirmar que, mesmo quando empregada sem os rigores de reflexão exigidos pelos textos científicos, ou seja, de acordo com o senso comum, há um ponto de convergência em todas essas manifestações: identifica uma ação considerada virtuosa, um gesto que gera simpatia e respeito pelo agente cujo comportamento é assim qualificado. No ano de 1901, na abertura das conferências que dariam origem à obra *Essai d'une philosophie de la solidarité*, de Léon Bourgeois, um dos expoentes do solidarismo francês, posteriormente agraciado com o Prêmio Nobel da Paz, chamou a atenção para o emprego indiscriminado do termo, que, segundo ele, poderia ser indicativo tanto da riqueza de seus sentidos quanto do vazio de seu conteúdo.<sup>177</sup> Mais tarde, Carlo Maria Martini, então Cardeal e Arcebispo de Milão, faria eco a essas preocupações. De forma ilustrativa, relata ter realizado um levantamento dos textos produzidos pelo Papa João Paulo II no período compreendido entre os anos de 1979 até 1994, em que apurou 64 mil menções à palavra solidariedade. Também, nesta ocasião, aponta que seu uso indiscriminado pode torná-la excessivamente genérica e ambígua.<sup>178</sup>

Nas encíclicas relativas à doutrina social da Igreja, a solidariedade foi tratada como amizade, caridade e amor.<sup>179</sup> Em textos laicos, é bastante comum que solidariedade e

---

<sup>177</sup> BOURGEOIS, Léon. CROISSET, Alfred. *Essai d'une philosophie de la solidarité: conférences et discussions/présidées par Léon Bourgeois [et] Alfred Croiset*. 2. ed. Paris: F. Alcan, 1907, p. 1-2.

<sup>178</sup> CACCIARI, Massimo. MARTINI, Carlo Maria. *Diálogo sobre a solidariedade*. Tradução de Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2003, p. 23-25.

<sup>179</sup> Compêndio da Doutrina Social da Igreja, 103: “No centésimo aniversário da «*Rerum Novarum*», João Paulo II promulga a sua terceira encíclica social, a «*Centesimus Annus*», da qual emerge a continuidade doutrinal de cem anos de Magistério social da Igreja. Retomando um dos princípios basilares da concepção cristã da organização social e política, que fora o tema central da Encíclica precedente, o Papa escreve: «o princípio, que hoje designamos de solidariedade ..., várias vezes Leão XIII o enuncia, com o nome “amizade”; desde Pio XI é designado pela expressão mais significativa “caridade social”, enquanto Paulo VI, ampliando o conceito na linha das múltiplas dimensões atuais da questão social, falava de “civilização do amor”». VATICANO. Pontifício Conselho Justiça e Paz. *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. Disponível em:

[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_po.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html) Acesso em: 28 mar. 2020. Disponível em:

fraternidade sejam tratadas como sinônimos<sup>180</sup> ou como conceitos que se completam como formas de cooperação.<sup>181</sup> Pode, da mesma forma, ser identificada como socialidade.<sup>182</sup> Outros termos que parecem intimamente ligados à solidariedade são compaixão, piedade, altruísmo e benevolência. É necessário, portanto, antes de qualquer análise acerca de seus efeitos jurídicos, verificar se há ou não similitude com esses termos e identificar os critérios pelos quais se estabelecem a semelhança ou dessemelhança entre eles, para, então, delimitar adequadamente o seu alcance e conteúdo.

A primeira forma de interação do indivíduo com o ambiente é comandada pelo instinto. O comportamento instintivo ou inato é uma reação impulsiva a um estímulo. Essa estrutura comportamental precede ao uso da razão e, no desenvolvimento histórico da humanidade, foi paulatinamente sublimado por ela à medida que o homem a desenvolveu. Por isso, o instinto não pode ser julgado como bom ou mal, e não representa vício ou virtude. Do instinto deriva a paixão, sensação gerada pelas necessidades do corpo, e que não tem qualquer ligação com as qualidades que hoje distinguem os homens dos animais (dignidade humana). Como uma reação fisiológica instintiva, também a paixão pode ser objeto de repugnância, mas não de julgamento moral.<sup>183</sup>

Para Smith, que distingue o vício da virtude pela conveniência da ação,<sup>184</sup> o excesso de paixão se denomina fúria ou fraqueza; a sua falta estupidez, insensibilidade e carência de espírito; seu domínio é atributo da temperança; e sua manutenção “dentro dos limites prescritos pelos cuidados com saúde e fortuna é parte que cabe à prudência”.<sup>185</sup> Da paixão podem ser derivadas a compaixão e a piedade. Ambas estão relacionadas à emoção

---

[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_po.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html) Acesso em: 17 jan. 2020.

<sup>180</sup> GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 151.

<sup>181</sup> GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 174.

<sup>182</sup> ULLMANN, Reinhold Aloysio. *O solidarismo*. São Leopoldo: UNISINOS, 1993, p. 51.

<sup>183</sup> O que pode ser objeto de julgamento moral são os atos provocados pelas paixões.

<sup>184</sup> “Na adequação ou inadequação, na proporção ou desproporção que o afeto parece manter com relação à causa ou objeto que o suscita, consiste a conveniência ou inconveniência, a decência ou deselegância da ação consequente. Na natureza benéfica ou prejudicial dos efeitos que esse afeto persegue ou tende a produzir consistem o mérito ou demérito da ação, qualidades pelas quais ela merece recompensa ou castigo” SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais*. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 17-18.

<sup>185</sup> Por tudo: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017, p. 69; SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais...*, p. 29-57.

provocada pela desgraça do outro,<sup>186</sup> mas se distinguem na forma como ela se manifesta (internamente). Compaixão é sofrer com o outro. Pressupõe uma sensação de identidade entre o espectador e o objeto de sua simpatia. É gerada pela sorte de um sujeito, ou um grupo determinado de sujeitos, motivo pela qual não pode ser generalizada. A piedade é lamentar pelo outro,<sup>187</sup> sem sofrer na própria carne.<sup>188</sup>

A solidariedade também pode ser impulsionada pelo sofrimento, mas não se guia por ele, já que é moderada pelo uso da reflexão. O comportamento solidário é, diferentemente dos anteriores, guiado pela razão e resulta da identificação de interesses comuns em torno dos quais se estabelece uma comunidade. Sendo motivada pelos interesses, a solidariedade pode se dar entre fortes e fracos, enquanto a piedade tem por objeto apenas o infortúnio. Sem ele, esta não existe, por isso, é possível afirmar que a piedade é alimentada pelo sofrimento,<sup>189</sup> enquanto a solidariedade é desencadeada pela convergência de interesses. E o que se entende por interesses? Em uma acepção mais ampla, interesse consiste na elaboração de estratégias que objetivam a realização de aspirações humanas ou obtenção de benefícios. É uma categoria de motivação que se interpõe entre a razão e a paixão, para extrair o melhor resultado delas. Embora a ciência econômica tenha limitado seu significado ao bem-estar material, as aspirações ou benefícios individuais que motivam essas estratégias podem ser de várias ordens, entre elas as vantagens econômicas, morais ou afetivas. Tanto é motivado pelo interesse o indivíduo que busca riqueza, quanto o que busca poder, respeito ou o desenvolvimento de suas potencialidades.<sup>190</sup>

Torna-se oportuno realizar uma outra distinção, intrinsecamente relacionada à noção de interesse: altruísmo e solidariedade. Se a solidariedade se estabelece pela identificação de interesses compartilhados, o altruísmo, pelo contrário, pressupõe um agir

---

<sup>186</sup> SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais...*, p. 5.

<sup>187</sup> Afirma Rousseau sobre a piedade “[...] virtude tanto mais universal e tanto mais útil ao homem por preceder nele o uso de toda a reflexão que os próprios animais dão às vezes sinais sensíveis dela. [...] é um sentimento natural que, moderando em cada indivíduo a atividade do amor a si mesmo, contribui para a conservação mútua de toda a espécie.” ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, p. 70-72.

<sup>188</sup> ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Cia das Letras, 2011, p. 123.

<sup>189</sup> ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução...*, p. 128.

<sup>190</sup> HIRSCHMAN, Alberto O. *As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 54-133.

em detrimento do interesse próprio ou da própria vontade.<sup>191</sup> Altruísta é a ação que se realiza para beneficiar o outro com um custo para o próprio agente. É, assim, o comportamento que se opõe ao egoísmo.<sup>192</sup> Explicar o altruísmo implica buscar a origem da bondade ou da generosidade. É provável que os mais relevantes esforços empreendidos pela comunidade científica na busca de suas causas tenham sido no sentido de atribuir uma natureza biológica a esse comportamento social. O altruísmo foi, com efeito, uma dificuldade encontrada por Darwin na construção de sua teoria de seleção natural, que afirmava que a associação do egoísmo com a reprodução provocaria o desenvolvimento da espécie com a replicação das características dos integrantes mais egoístas. Essa ideia foi contestada empiricamente pela existência de castas de insetos que não tinham capacidade reprodutiva e se sacrificavam na proteção dos reprodutores. Se a seleção natural estivesse correta, as características desses seres altruístas tenderiam a desaparecer e, com eles, o próprio comportamento altruísta.<sup>193</sup>

Mais recentemente, William David Hamilton utilizou fórmulas matemáticas para demonstrar que a ação altruísta está relacionada ao êxito reprodutivo, logo, deve ser analisada na perspectiva do gene. Segundo ele, a ação altruísta para com um indivíduo que possui a mesma carga genética garante que o gene em questão (do ser altruísta) sobreviva e, posteriormente, possa ser transmitido para a próxima geração. Os genes passariam cópias de si mesmos para as gerações seguintes através da preservação de suas cópias em outros indivíduos.<sup>194</sup> Essa probabilidade de sobrevivência dos caracteres genéticos seria variável conforme o grau de parentesco consanguíneo entre o animal altruísta e o beneficiário de sua ação. Essa teoria explicaria tanto a tendência de intensificação do comportamento altruísta na medida que se reduz a capacidade reprodutiva, como os atos malévolos dirigidos a competidores genéticos.<sup>195</sup>

Há alguns pontos em comum entre esses estudos. Por um lado, qualificam o altruísmo como comportamento inserido no gênero mais amplo de cooperação. Por outro lado, as explicações sugeridas atribuem a uma ação socialmente desinteressada uma

---

<sup>191</sup> ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução...*, p. 116.

<sup>192</sup> DUGATKIN, Lee Alan. *Qué es el altruismo: la búsqueda científica del origen de la generosidad*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007, p. 161.

<sup>193</sup> DUGATKIN, Lee Alan. *Qué es el altruismo...*, p. 17-23.

<sup>194</sup> Esta temática foi desenvolvida por Richard Dawkins, em obra que procurou explicar a relação e a colaboração dos indivíduos: DAWKINS, Richard. *O gene egoísta*. Tradução de Rejane Rubino. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

<sup>195</sup> DUGATKIN, Lee Alan. *Qué es el altruismo...*, p. 155-201.

motivação egoísta no plano reprodutivo, uma esfera não sujeita a julgamentos morais. Durkheim contesta toda a lógica que deu origem a esses estudos que, segundo sua compreensão, fariam do egoísmo o ponto de partida da humanidade e do altruísmo uma conquista recente. Em sua análise, os princípios do darwinismo de concorrência vital e da seleção natural, pela qual a humanidade primitiva seria dominada pelas paixões geradas por suas necessidades, tem natureza dogmática. São hipóteses que ignoram o elemento moral, a influência que a sociedade exerce sobre seus membros neutralizando a brutalidade da luta pela vida e da seleção. O altruísmo é inerente à vida em sociedade, porque, onde ela existe, há solidariedade.<sup>196</sup>

O altruísmo é, nesse sentido, uma aptidão a se dar, que pode ter origem em superstição, espécie de comportamento anterior ao juízo e capaz de dominá-lo. Se egoísta é a conduta determinada por sentimentos que dizem respeito exclusivamente ao agente, seria possível afirmar que as comunidades primitivas, em que a consciência individual é sublimada pela coletiva, seriam essencialmente altruístas. Durkheim rejeita essa conclusão, por acreditar que há em todo ser humano uma base de individualidade inalienável e independente do estado social. Logo, egoísmo e altruísmo são sentimentos que coexistem em todas as consciências humanas, mas o primeiro estará mais presente nos selvagens, que se encontram mais submetidos às necessidades do corpo e cuja sociabilidade é menos desenvolvida.<sup>197</sup>

Transpondo essas concepções para o ambiente social, pode-se dizer que a diferença entre o comportamento altruísta e o solidário está na existência de um vínculo obrigacional que determina comportamentos recíprocos. Assim, quando um indivíduo qualquer põe sua vida em risco para salvar uma criança que se afoga, essa atitude está revestida de altruísmo, porque esse nível de sacrifício não é inerente à vida em sociedade. Por outro lado, seria possível qualificar essa mesma conduta como altruísta quando adotada por um salva-vidas? Parece que não, pois nesta hipótese há um contrato em que o interesse social por proteção foi conjugado por um interesse individual por remuneração, que impõe ao agente esse padrão de comportamento.

---

<sup>196</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

<sup>197</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social...*

Da mesma forma, o devedor solidário que cumpre com a obrigação que cabia a todos não pode ser considerado altruísta, já que esse comprometimento de seus interesses pessoais está na esfera das obrigações assumidas socialmente. Solidariedade também não pode ser confundida com caridade. Caridade é, por princípio, um comportamento virtuoso ditado pela doutrina cristã. O Catecismo da Igreja Católica define as virtudes como disposições para fazer o bem, podendo elas serem de duas espécies: humanas ou teologais. As virtudes humanas, também chamadas cardeais, “são perfeições habituais e estáveis da inteligência e da vontade humanas, que regulam os nossos actos, ordenam as nossas paixões e guiam a nossa conduta segundo a razão e a fé”. São quatro: a prudência, a justiça, a fortaleza e a temperança.

A prudência é definida como a disposição da razão para identificar o bem e escolher os meios justos para atingi-lo. Além disso, ela orienta as demais virtudes, indicando-lhes a regra e a medida. A justiça é a vontade firme e constante de dar aos outros o que lhes é devido. A fortaleza consiste na firmeza diante das dificuldades e na constância na busca do bem, exigindo o sacrifício da própria vida quando a causa for justa. A temperança, por fim, assegura o domínio da vontade sobre os instintos. As virtudes teologais, por outro lado, teriam como origem o próprio Deus. Seriam infundidas no homem com a graça santificante, dando condição para que eles sejam capazes de viver em relação com a Santíssima Trindade e ânimo para agir de acordo com a doutrina cristã. Através delas o Espírito Santo age nas faculdades do ser humano. As virtudes teologais são fé, esperança e caridade, sendo essa última a virtude de amor a Deus e ao próximo.<sup>198</sup>

Essa incursão no catecismo católico evidencia o peso da caridade na moral cristã. Como produto da ação orientada pela inteligência e pela vontade, as virtudes cardeais podem ser desenvolvidas pelo esforço individual. De forma bastante diferente, as virtudes teologais só podem ser infundidas no homem por Deus. A vontade e a inteligência humana não são capazes de gerá-las se o indivíduo não foi infundido pela graça divina. Em consequência, aqueles que não praticam a virtude da caridade não estão imbuídos do Espírito Santo. Por si, o amor a Deus e o amor ao próximo consistem em meros sentimentos e habitam o plano

---

<sup>198</sup> VATICANO. Pontifício Conselho Justiça e Paz. Compêndio da Doutrina Social da Igreja. Disponível em: [http://www.vatican.va/archive/compendium\\_ccc/documents/archive\\_2005\\_compendium-ccc\\_po.html](http://www.vatican.va/archive/compendium_ccc/documents/archive_2005_compendium-ccc_po.html)  
Acesso em: 17 jan. 2020.



interno. Entretanto, pelo conjunto do catecismo, é possível concluir que a caridade deve necessariamente se revelar de forma sensível. Nas fórmulas da doutrina católica, os mandamentos da caridade são o amor a Deus e ao próximo. A regra de ouro é fazer ao outro o mesmo que dele se espera. A piedade está entre os dons do Espírito Santo, enquanto a benignidade e a bondade estão entre seus frutos.

A avareza, por sua vez, é um pecado capital, e entre as obras de misericórdia corporais estão: dar de comer a quem tem fome, de beber a quem tem sede, vestir os nus e dar pousada aos peregrinos. Essas ações revelam ao mundo a virtude da caridade, que significa que o indivíduo foi tocado por Deus. O conceito comum atribuído ao termo caridade, desprendido de seu vínculo com o amor cristão, se esgota, no plano da conduta, na ação de dar algo a quem dele necessita. Essa necessidade atendida pode ser material ou afetiva, pois também aquele que dispende seu tempo oferecendo conforto realiza caridade. A motivação, entretanto, é relevante para que um ato possa ser considerado caridoso e, se não for o amor de natureza religiosa, deve ser fruto da bondade natural. Com efeito, por mais benéficas que possam parecer as ações da pessoa que age em relação ao outro, para que sejam virtuosas, os motivos que as determinaram devem ser apropriados.<sup>199</sup> Aquele que doa recursos financeiros ou seu tempo em benefício alheio, mas o faz em busca de reconhecimento ou respeito, não pratica caridade.<sup>200</sup>

Próxima à caridade está a benevolência, outro termo em geral relacionado à solidariedade. Benevolência é um comportamento idiossincrático individual ou de grupo, uma vez que não corresponde às práticas ditadas pela coletividade.<sup>201</sup> A benevolência se exterioriza por um gesto de bondade, que não se confunde nem com solidariedade, nem com caridade cristã. O comportamento benevolente é considerado generoso, porque ele está além da obrigação moral, e tanto a solidariedade, quanto a caridade cristã são conceitos morais,

---

<sup>199</sup> SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais...*, p. 86.

<sup>200</sup> O desvalor do comportamento hipócrita apontado com elegância por Smith é objeto de diversas passagens do evangelho de Cristo: ““Ora, vocês, fariseus, limpam por fora o copo e o prato, mas por dentro estão cheios de ganância e de maldade. Insensatos! Aquele que fez o exterior também fez o interior, não fez?” — Lucas 11:39, 40. “Deem aos pobres do que está no íntimo, e então tudo a respeito de vocês será limpo.” (Lucas 11:41) “[Vocês] dão o décimo da hortelã, da arruda e de todas as outras ervas, mas desconsideram a justiça e o amor a Deus! Essas coisas vocês tinham a obrigação de fazer, mas sem desconsiderar as outras.” (Lucas 11:42)

<sup>201</sup> RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade*. Tradução de Vera Ribeiro. São Paulo: Martins, 2007, p. 316.

já que o indivíduo as realiza munido de um sentimento de dever. Nesse sentido, a relação altruísta, entendida como uma conduta que está além do dever moral, também é um gesto de benevolência. Durkheim analisa a caridade em contraposição com a justiça. Esta última se limitaria a uma ação negativa, de respeito ao direito de outrem, enquanto a outra seria um ato virtuoso que ultrapassa a abstenção de ofensa ao direito alheio. Seriam, assim, duas práticas independentes dentro da ordem moral: a justiça constituiria suas bases fundamentais; a caridade o seu coroamento. Nessa concepção, a justiça seria uma virtude indispensável à vida social, enquanto a caridade desinteressada uma virtude privatista, louvável do ponto de vista individual, mas dispensável para a sociedade.<sup>202</sup>

Nesse ponto, é conveniente retomar de forma sintética as distinções que já foram estabelecidas: paixão, compaixão e piedade são sentimentos; solidariedade é o produto de uma motivação racional, que pode ou não ter causa emocional (simpatia); altruísmo e caridade são sacrifícios desinteressados. A caridade, em sua origem, consiste em virtude ditada pela moral cristã. Essa mesma conduta exterior, quando liberta desse vínculo, equivale à benevolência, comportamento generoso que está além das exigências ditadas pela moral. A ação altruísta, realizada além das fronteiras dos deveres morais, é também um ato de benevolência. Cumpre, então, determinar o sentido do termo que mais comumente é associado ou confundido com a solidariedade: fraternidade. A fraternidade, assim como a caridade, tem origem na doutrina cristã que, no século XII, a empresta do latim *fraternitas*, para adotá-la como conceito chave de laço entre irmãos e irmãs. Na linguagem corrente do fim do século XVIII, às vésperas da revolução, a palavra já é menos utilizada em sua conotação cristã, de situação ou estado de parentesco, sendo empregada, principalmente, para designar a atitude ou comportamento que se estabelece entre todos aqueles que, independentemente de serem irmãos, atribuem-se mutuamente esta qualidade e tratam-se como tal.<sup>203</sup>

No sentido em que foi laicizada, fraternidade não se confunde, porém, com a solidariedade, pois está, na verdade, bastante além dela. Sob uma perspectiva mais genérica de seu significado, é possível afirmar que a solidariedade está para a comunidade, da mesma

---

<sup>202</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social...*

<sup>203</sup> BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, p. 3-4.

forma como a fraternidade está para a humanidade. Homens reunidos por interesses convergentes estabelecem uma comunidade solidária, mas não são capazes de realizar a fraternidade. Isso ocorre porque a humanidade não é um conjunto de comunidades ou de homens, mas sim de seres humanos. Homens formam comunidades, mas apenas os seres humanos constituem a humanidade. No estado natural, não há seres humanos, apenas homens. A humanidade é um produto do estado social e resulta de um processo que se inicia pela consciência de si que os homens adquirem na presença de outros homens. Assim, o homem é uma identidade imediata, mas a humanidade se constrói pela relação com o outro.<sup>204</sup>

É a razão que proporciona o conhecimento do outro através do qual o indivíduo conhece a si mesmo (se reconhece). Por isso, reconhecer o outro como sujeito é condição para o conhecimento próprio, que permite ao homem revelar sua essência. A fraternidade é esse processo de conhecer a si através do outro.<sup>205</sup> É quase intuitivo o vínculo entre essa concepção de fraternidade com a ideia de dignidade humana, pois se ver como reflexo do outro, significa que aceitar a “coisificação” do outro é reduzir-se também a um objeto. Nesse sentido, é possível perceber o elo dessa versão laicizada da fraternidade com a sua origem cristã, uma vez que ver-se no outro é apenas uma outra forma de afirmar o mandamento cristão que determina “amai-vos uns aos outros como eu vos amei”. Isso porque, na doutrina cristã, Deus ama de igual forma a todos os homens que foram criados à sua imagem e semelhança.<sup>206</sup>

As distinções realizadas nos parágrafos anteriores seguiram um caminho linear, apresentando os conceitos de forma objetiva. Essa metodologia torna mais evidentes os critérios adotados para determinar a semelhança ou dessemelhança entre os termos. Deve ser ressaltado, porém, que essa forma de exposição não implica pressupor que exista

---

<sup>204</sup> Por tudo: ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 48-53. “*Débordant le cadre de la chrétienté dans lequel elle se développait jusqu’alors, la philosophie s’est élargie à l’ensemble de l’Univers: elle embrasse désormais le genre humain dans son entier*”. In: BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 22.

<sup>205</sup> ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A fraternidade como direito fundamental...*, p. 100-101.

<sup>206</sup> “*Ce sont les révélations juive et chrétienne qui sont à l’origine du concept de fraternité [...] C’est la religion juive qui utilise pour la première fois en ce sens la notion de fraternité: elle proclame l’unité humaine. En faisant dériver tous les hommes d’un Dieu et d’un Père unique, elle pose par là même l’humanité entière comme une seule et grande famille objectivement unie par les liens de la fraternité [...]*”. BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français...*, p. 19.

consenso acadêmico sobre as afirmações que foram feitas. Na verdade, entre as diversas respostas possíveis, o texto expõe a adesão a linhas de pensamento que se adequam à ideia de que o que se pretende alcançar é o significado de um termo cujo uso não se esgota no vocabulário cotidiano e nos espaços da vida privada, mas que foi alçado à instância de direito público e, por isso, é capaz de produzir efeitos jurídicos. De forma a conferir maior credibilidade às escolhas realizadas, é oportuno expor algumas ideias que permitem aprofundar a compreensão dos conteúdos.

Richard Rorty, um dos principais expoentes dos estudos recentes acerca da solidariedade, parte de uma crítica à seguinte proposição: a solidariedade é a resposta à repercussão no indivíduo do reconhecimento no outro de uma essência que é compartilhada por todos os seres humanos, e essa essência é a racionalidade.<sup>207</sup> A existência dessa essência humana é contestada por Rorty, que a considera um produto artificial da socialização. Com efeito, se ela existisse, seu conteúdo seria variável no tempo e no espaço, de forma a se acomodar às peculiaridades de cada sociedade. A ideia de razão como um comportamento humano central e universal, e fonte de nossas obrigações morais, também é, em sua compreensão, um artifício, que foi útil na criação das sociedades democráticas modernas, mas que já pode ser dispensado por ter cumprido o seu papel.

Partindo desses pressupostos, Rorty atribui à solidariedade a natureza de sentimento que se dá pelas semelhanças ou dessemelhanças e se amplia conforme se ampliam os afetos (decorrência das semelhanças). Esse processo ocorre porque as obrigações morais historicamente estabelecidas são construídas sobre a dualidade nós/outros, que tem como critério a identificação do outro como semelhante segundo um aspecto que se considera relevante. Vincular a solidariedade à existência de uma “humanidade como tal” não seria mais que uma tentativa filosófica equivocada de secularizar a ideia cristã de unidade com Deus, o que reduziria o termo a uma figura retórica; ou, sob outro aspecto, uma forma pouco efetiva de exortar os indivíduos a ampliar os afetos que estimulam sua solidariedade. Para que essa proposta ganhe efetividade, faz-se necessário reduzir a distância entre o nós e o eles, sublimando as diferenças até então tidas por determinantes. Uma das estratégias que

---

<sup>207</sup> FIGUEROA, Maximiliano. *Richard Rorty: idea y construcción pragmatista de la solidaridad*. In: FIGUEROA, Maximiliano. DORANDO, Michelini (Comps.). *Filosofía y solidaridad: estudios sobre Apel, Rawls, Ricoeur, Lévinas, Dussel, Derrida, Rorty y Van Parus*. Chile: Ediciones Universidad Albert Hurtado, 2007, p. 162-163.

propõe é expor o “eu” às experiências de dor e sofrimento dos outros. Ao fim, embora rejeite o caráter racional do processo de reconhecimento do outro e realize um apelo à compaixão, o resultado continua sendo a criação de vínculos morais a partir de determinados pontos em comum com o outro.<sup>208</sup>

Nesses termos, vê-se que aquilo que Rorty chama de solidariedade é uma variante do conceito aqui adotado. A dessemelhança decorre da invocação da compaixão como critério de construção da solidariedade, ao mesmo tempo em que se nega a ela o caráter racional. Deve-se notar, ainda, que não considera como critério a definir a solidariedade a identificação de interesses comuns em função dos quais se estabelece uma relação de codependência. Carlo Maria Martini, por sua vez, apresenta uma definição de solidariedade que muito se aproxima ao que se denominou neste texto como fraternidade, mas, de forma oposta a Rorty, rejeita a sua natureza sentimental. O autor parte do pressuposto de que é inerente à solidariedade reconhecer o eu como o outro, porque o outro, afirma, é um sócio essencial do eu. Esse reconhecimento é atribuído exclusivamente à inteligência e não a qualquer envolvimento sentimental, uma atitude considerada privatista.<sup>209</sup>

Léon Bourgeois identifica a existência de dois significados atribuídos ao termo solidariedade. O primeiro, de natureza biológica, designa como solidária a relação de interdependência entre certos fenômenos físicos, intelectuais ou morais. O segundo sentido, desenvolvido mais tardiamente e de largo emprego no âmbito da política, exprime a noção de um dever a ser observado por todos diante de seus semelhantes, mais extenso que o dever de justiça e mais obrigatório que o dever de caridade. O segundo significado é uma derivação do primeiro, já que reconhece à comunidade um caráter orgânico de interdependência.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade...*, p. 311-326.

<sup>209</sup> “Espero ser óbvio o fato de que, raciocinar nesta perspectiva, implica uma espécie de conversão a respeito dos valores dominantes no sistema socioeconômico atual, isto é, a respeito da solidariedade como envolvimento sentimental. Tal tipo de solidariedade, apesar de merecer o meu respeito, é, no entanto, o oposto da ideia de individualidade total que apenas acabei de esboçar. Tal atitude é de certo modo privatista – em grego a atitude privatista é chamada de idiotia.” CACCIARI, Massimo. MARTINI, Carlo Maria. *Diálogo sobre a solidariedade...*, p. 48-50. Compreende-se que o termo privatista utilizado pelo autor corresponde à definição antiga do termo tal como descrita por Hannah Arendt: “Na opinião dos antigos, o caráter privativo da privatividade, implícito na própria palavra, era sumamente importante: significava literalmente um estado no qual o indivíduo se privava de alguma coisa, até mesmo das mais altas e mais humanas capacidades do homem. Quem quer que vivesse unicamente uma vida privada [...] não era inteiramente humano”. ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p. 48.

<sup>210</sup> “*Pour les groupes d’hommes comme pour les agrégats vivants l’interdépendance est partout, et les conditions d’existence de l’être moral que forment entre eux ces membres d’un même groupe sont celles*

Contudo, como a sociedade poderia funcionar tal como um organismo em que uma parte não pode sobreviver sem a outra? A resposta é a adição do elemento racional, que consiste no pensamento, na consciência e na vontade. Nesse sentido, a sociedade humana não se esgota na ideia de um organismo no sentido biológico do termo, mas um organismo contratual, que depende do consentimento de seus membros, construído pela convicção da necessidade e da justiça desse contrato (quase-contrato).<sup>211</sup> Assim como Bourgeois, Duguit e Durkheim afirmam que a solidariedade equivale à interdependência social. Ela tem origem na percepção que o homem tem de si mesmo como indivíduo dotado de necessidades, tendências e aspirações que só podem ser realizadas pela vida em comum. São esses laços da solidariedade social que dão origem à vida em comum, uma comunidade que poderia englobar toda a humanidade, caso o homem fosse capaz de se identificar com toda ela e não apenas com aqueles que participam de seu grupo.<sup>212</sup>

Alfred Fouillée afirma que a mera codependência não pode ser suficiente para defini-la. Com efeito, se esse elemento fosse definitivo, muitas relações socialmente disfuncionais como a do ladrão e vítima, patrão e empregado, poderiam ser consideradas como solidárias, já que um não existe sem o outro. Por isso, é necessário agregar um outro elemento de natureza moral para qualificar essa relação. Fouillée contesta o pressuposto de Bourgeois, de que a solidariedade funda a justiça, ou seja, seria o seu critério de aferição, quando, na verdade, a justiça é um pressuposto da solidariedade. É a ideia-força da justiça e do laço racional entre os homens que fundamentam a verdadeira solidariedade: a solidariedade moral.<sup>213</sup>

Alf Ross constrói uma concepção de solidariedade que tem por pressuposto o interesse como fonte do surgimento da consciência jurídica de solidariedade. Distingue na palavra interesse duas acepções, uma ampla, que abrange todo o estado de consciência que

---

*que régissent la via de l'agrégat biologique". BOURGEOIS, Léon. CROISSET, Alfred. Essai d'une philosophie de la solidarité..., p. 1-6.*

<sup>211</sup> FOUILLÉE, Alfred. *Les éléments sociologiques de la morale*. Paris: Félix Alcan, 1905, p. 306-314.

<sup>212</sup> DUGUIT, Léon. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913, p. 07-08. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k67925q/f8.image.r=léon%20duguit> Acesso em: 23 jan. 2020.

<sup>213</sup> “*Sur quel genre de solidarité, en effet, appuierait-on l'éthique? [...] Ce ne sera alors qu'une liaison d'intérêts et, au fond, un faisceau d'égoïsmes plus ou moins conscientes; ce ne sera pas la solidarité morale. Celle-ci est une idée-force de solidarité volontaire, acceptée pour loi et érigée par nous en devoir*”. FOUILLÉE, Alfred. *Les éléments sociologiques de la morale...*, p. 301-306.

encerra uma atitude positiva ou negativa, e uma estrita, que designa uma classe particular de atitudes fundadas em necessidades. Opostas aos interesses são as atitudes baseadas em sugestões, entre as quais estão as atitudes morais, definidas pelo autor como os comportamentos decorrentes de persuasão sugestiva do meio social, que podem, inclusive, ser contrários aos interesses do agente. As necessidades criam um estado de carência que estimula o desenvolvimento da atividade apropriada a fazê-lo cessar. Os interesses originados das necessidades são experimentados por pessoas, ou seja, são individuais. Quando circunstâncias externas provocam coincidência de interesses, estabelece-se uma situação fatural de solidariedade, que move, de forma recíproca, os indivíduos uns em direção aos outros.

A noção consciente da conexão mútua de interesses depende unicamente de um conhecimento racional desse estado fatural de solidariedade. Assim como o interesse comum, a experiência dos interesses coincidentes depende de algo subjetivo, que faz nascer em cada um dos indivíduos uma consciência de grupo. Isso faz com que cada um sinta não como se estivesse atuando em razão de seu próprio interesse, mas sim como um órgão de um todo, de uma comunidade.<sup>214</sup> Essa explicação justifica a atitude de coparticipação ou cooperação, um conceito bastante genérico e insuficiente, como afirmou Fouillée, para definir a solidariedade, especialmente quando compreendida como instituto ideal de direito público. Falta-lhe agregar uma definição mais precisa da ordem de interesses a serem atendidos e das obrigações recíprocas geradas por vínculos solidários, matéria que será tratada a seguir.

## 2.2 O PÓS-POSITIVISMO E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO MODERNO DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

Atribui-se ao positivismo lógico, e sua descrença na racionalidade dos julgamentos de valor, a responsabilidade pelo fenômeno ocorrido no período compreendido entre 1859-1960 de obscurecimento da teoria da filosofia política.<sup>215</sup> Nesse cenário, a obra de John Rawls representou o marco para que o debate pós-positivista se estabelecesse no campo da filosofia

---

<sup>214</sup> ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. Bauru: EDIPRO, 2007, p. 409-414.

<sup>215</sup> VITA, Álvaro de. Apresentação. In: RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. XII-XX.

política e do Direito,<sup>216</sup> promovendo sua renovação sob dois aspectos: reavivou o interesse pelo tema da justiça e forneceu, pela primeira vez, uma definição precisa do conceito moderno de justiça distributiva.<sup>217</sup> Sob o primeiro aspecto, Rawls promoveu a conciliação entre justiça e racionalidade ao apresentar, de forma sistemática, razões pelas quais uma certa configuração de valores políticos e sociais seria mais adequada para sua realização.<sup>218</sup> Se os positivistas entendem declarações normativas como expressão de emoção e, por isso, incompatíveis com qualquer análise que se pretenda científica ou filosófica, Rawls compreende as regras morais como criações sociais necessárias para resolver problemas concretos decorrentes da convivência. O sistema moral não é bom por si mesmo, mas como instrumento para a solução de conflitos.<sup>219</sup>

Amartya Sen analisa a teoria rawlsiana retrocedendo às origens do iluminismo, momento em que identifica a existência de duas correntes que compartilham entre si a pretensão de apresentar uma argumentação racional e a defesa do debate público como inerente ao espaço político. A primeira, denominada contratualista, ou institucionalismo transcendental, é articulada em torno da ideia de contrato social e pretende apontar arranjos sociais que possam ser considerados perfeitamente justos em uma moldura delineada por imperativos morais e políticos. A segunda, comparativa, reúne diferentes abordagens pelas quais são estabelecidas comparações entre sociedades já existentes ou que possam vir a existir, ou seja, está focada em realizações.<sup>220</sup> Enquanto a primeira visa alcançar uma sociedade ideal pela definição de “o que seriam as instituições perfeitamente justas”, a segunda se utiliza da razão para confrontar escolhas viáveis, fornecendo resposta à questão: como a justiça pode ser promovida?<sup>221</sup>

A concepção de justiça de Rawls integra o primeiro grupo, já que “generaliza e eleva a um nível mais alto de abstração a concepção tradicional do contrato social” em um

---

<sup>216</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2.ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008, p. 51.

<sup>217</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução de Álvaro Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 167.

<sup>218</sup> VITA, Álvaro de. Apresentação, p. XII-XX. SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2011, p. 82.

<sup>219</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 160.

<sup>220</sup> DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. John Rawls e Amartya Sen: paralelo entre a teoria de justiça como equidade e a justiça focada nas realizações. *Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica, Maranhão*, v. 3. n. 2, p. 1-21, jul./dez. 2017, p. 2.

<sup>221</sup> SEN, Amartya. *A ideia de justiça...*, p. 39.



modelo que tem a pretensão de universalidade. A justiça é considerada como a virtude primeira das instituições e o fundamento da inviolabilidade de cada indivíduo, cujo interesse se sobrepõe ao bem-estar da coletividade.<sup>222</sup> Sobrepondo-se o justo ao bem, apenas a injustiça necessária para evitar uma injustiça ainda maior pode ser tolerada.<sup>223</sup> Esta formulação, designada “justiça como equidade”, concebe o homem como ser racional dotado de duas capacidades morais: senso de justiça, que consiste na aptidão para manifestar juízos sem distorções ditadas por interesses pessoais; e concepção de bem, que implica a elaboração de um projeto de vida com expectativas compatíveis com as suas circunstâncias. Nesta abordagem, a proposta rawlsiana é compreendida como uma releitura da filosofia kantiana, de que a autonomia individual consiste em seguir leis que têm origem no uso público da razão e, nesse aspecto, a resposta racional e moral para Kant é fazer o que é igualmente bom para todos.<sup>224</sup>

Ainda que o grande desafio do liberalismo político seja a pluralidade de valores, o êxito do constitucionalismo liberal só foi possível a partir desta base. Objetivando desenvolver estratégias para a manutenção de uma sociedade que seja plural, justa e estável, Rawls quer criar uma teoria que tenha o mesmo rigor científico do utilitarismo, mas capaz de respeitar a diversidade humana. Atitude incompatível com a proposta deste último de reduzir o conceito de bem à busca pelo prazer, um objetivo não necessariamente compartilhado por todos os integrantes da comunidade.<sup>225</sup> Essa abertura para a variedade das concepções de felicidade não implica, entretanto, “ceticismo quanto aos valores e às finalidades últimas da vida”, mas apenas que parte dessas indagações são afetas à esfera privada. À esfera pública cabe estabelecer uma concepção política de justiça, em razão da

---

<sup>222</sup> DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. John Rawls e Amartya Sen..., p. 4.

<sup>223</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 3-4.

<sup>224</sup> HABERMAS, Jürgen. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls political liberalism. *The Journal of Philosophy*, v. 92, n. 3, p. 109-131; mar./1995, p. 109. Paulo Caliendo apresenta três modos pelos quais o imperativo categórico kantiano pode ser formulado: i. a fórmula da lei universal “Age de modo tal como se a máxima de tua ação devesse tornar-se pela tua vontade lei universal da natureza”; ii. a fórmula da humanidade “Age de tal forma que uses a humanidade, quer na tua pessoa como de qualquer outra, sempre ao mesmo tempo como fim, jamais meramente como meio”; iii. a fórmula da autonomia “[Age] como de tal forma que tua vontade possa encarar a si mesma, ao mesmo tempo, como um legislador universal através de suas máximas”. CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário: três modos de pensar a tributação*: elementos para uma teoria sistemática do Direito Tributário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 30-31.

<sup>225</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 160.

qual os membros da sociedade se mostrem capazes de compartilhar valores políticos básicos, inerentes ao regime democrático.<sup>226</sup> A partir dessas premissas, Rawls procura demonstrar a viabilidade de derivar alicerces teóricos para as instituições da democracia constitucional harmonizando os valores políticos típicos da tradição do pensamento democrático: liberdade, igualdade e fraternidade.<sup>227</sup>

Álvaro de Vita apresenta a distinção formulada por Derek Parfit e Thomas Nagel entre os dois tipos de razões morais para agir: aquelas que são ‘neutras em relação ao agente’ e as ‘relativas ao agente’. As razões neutras em relação ao agente são aqueles imperativos considerados necessários para se alcançar um estado de coisas moralmente superiores. Comporta dois componentes, o primeiro de imparcialidade e impessoalidade, que consiste no esforço especial de se adotar um ponto de vista imparcial e impessoal, atribuindo-se o mesmo peso aos interesses legítimos de cada participante de uma dada situação. O segundo é o consequencialismo, que considera eticamente acertadas as ações que têm por consequência estados de coisas que melhor satisfaçam a exigência de igual consideração pelo bem-estar e pelos interesses de todos. O utilitarismo é uma versão de reflexão moral consequencialista, em que somente valores impessoais e comuns são considerados valores morais genuínos. Nessa corrente, o “ponto de vista moral é a fonte da objetividade possível e apropriada para a ética”. É consequencialista e não causal, porque está baseada em uma suposição normativa de que o indivíduo é capaz de reconhecer razões para agir que desconsiderem seus interesses pessoais.<sup>228</sup>

As razões relativas ao agente, por outro lado, são aquelas que avaliam as situações pelo filtro dos desejos e interesses pessoais. São de três tipos: as razões de autonomia pessoal; as razões que derivam de obrigações especiais; e as restrições deontológicas. Razões de autonomia pessoal são os objetivos e projetos que um indivíduo tem motivos para levar adiante. Estão relacionadas à capacidade de desenvolver e procurar implementar uma concepção própria de bem. Para Vita, essas razões “não são meramente petições de isenção com respeito às exigências de moralidade”, de forma que devem ser de alguma forma

---

<sup>226</sup> BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo..., p. 52-53.

<sup>227</sup> VITA, Álvaro de. Apresentação..., p. XXII- XXIII..

<sup>228</sup> VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 1-3.

acomodadas por qualquer ideal político que se pretenda plausível.<sup>229</sup> Uma segunda categoria de razões morais relativas ao agente diz respeito às obrigações de cada um para com pessoas com as quais se tem vínculo especial. Essa modalidade pode autorizar a adoção de ações com motivações parciais em relação à pessoa a quem o agente esteja ligado. Por fim, as constrações deontológicas constituem interdições à ação, seja ela individual ou coletiva.<sup>230</sup>

O libertarianismo e o contratualismo hobbesiano constituem perspectivas normativas pelas quais apenas razões relativas ao agente constituem fundamento de moralidade política. No libertarianismo, ela está reduzida às constrações deontológicas (como a proibição de ações que causem danos a outros). Já o contratualismo hobbesiano está assentado nas razões de autonomia individual, que adota como morais as condutas tendentes a maximizar a realização dos próprios objetivos (autopreservação). A moralidade baseada de forma exclusiva em razões relativas ao agente, entretanto, não é sustentável como fundamento de justiça para a vida em coletividade.<sup>231</sup>

Nesse contexto, Rawls, de forma diversa, implementa a combinação das duas ordens de razão e o faz a partir das ideias fundamentais de cooperação social e de estrutura básica da sociedade.<sup>232</sup> O empreendimento cooperativo tem origem na percepção individual de que a adesão a esse modelo de organização atende a interesses mútuos dos participantes e que a cooperação tem o potencial de melhorar as expectativas de todos. Todavia, o mesmo fator que torna necessário e útil esse arranjo, a escassez de recursos, converte-se na fonte de conflitos de interesse quanto ao modo como são distribuídos os produtos dessa colaboração.<sup>233</sup> Esses elementos constituem as circunstâncias da justiça, pois são a causa da demanda por um conjunto de princípios de justiça social para regular o funcionamento de instituições jurídicas e sociais que distribuam os direitos e deveres fundamentais, e moldem a divisão dos benefícios gerados pela cooperação social entre os indivíduos.<sup>234</sup>

---

<sup>229</sup> Por outro lado, o mesmo autor julga que se pode “descartar uma concepção de justiça social (ou um ideal político) como utópica – em um sentido negativo – caso as instituições necessárias para colocá-la em prática só funcionem se os indivíduos forem motivados a agir por razões altruístas ou benevolentes.” VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos...*, p. 24.

<sup>230</sup> VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos...*, p. 4-5.

<sup>231</sup> VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos...*, p.7-8.

<sup>232</sup> DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. John Rawls e Amartya Sen..., p. 5.

<sup>233</sup> SALVAT, Pablo. Teoría de la justicia y solidarismo liberal em John Rawls. In: FIGUEROA, Maximiliano. DORANDO, Michelini (Comps.). *Filosofía y solidaridad: estudios sobre Apel, Rawls, Ricoeur, Lévinas, Dussel, Derrida, Rorty y Van Parus*. Chile: Ediciones Universidad Albert Hurtado, 2007, p. 39.

<sup>234</sup> GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social..., p. 148-149.

Em oposição ao libertarianismo e ao contratualismo hobbesiano, a teoria rawlsiana, classificada como liberalismo igualitário ou igualdade distributiva, perfila-se ao lado daquela que pretende superar: o utilitarismo. O que as distingue é o peso atribuído à satisfação das preferências individuais. No utilitarismo, fundado, como já se afirmou, em razões neutras em relação ao agente, as decisões sociais devem ser tomadas de forma imparcial e objetiva, privilegiando os objetivos comuns sobre os individuais. É por essa razão que Samuel Fleischacker considera inviável a inserção de princípios de justiça no arcabouço conceitual utilitarista, pela incompatibilidade de uma construção teórica que admite o sacrifício dos indivíduos em nome do bem comum com uma virtude que tem como pressuposto a proteção desses mesmos indivíduos.<sup>235</sup> De forma diversa, o liberalismo igualitário busca equilibrar razões relativas ao agente com razões neutras em relação ao agente. Sob a influência das primeiras, atribui-se prioridade às liberdades civis e políticas (moralidade política liberal); sob as segundas (consequencialismo), são apresentadas razões para que uma estrutura institucional seja preferível a outra.<sup>236</sup>

Pelo componente consequencialista, a normatização criada pela teoria rawlsiana não tem por objeto direto regular a conduta individual, mas sim o funcionamento das instituições que compõem a estrutura básica da sociedade, de forma a impedir que aprofundem as desigualdades pelo favorecimento de determinados pontos de partida em detrimento de outros. Sob esse aspecto, Rawls estabelece critérios morais a serem seguidos por instituições e, assim, diverge de autores libertários como Hayek, para quem a justiça é um padrão moral imponível unicamente a indivíduos.<sup>237</sup>

Como uma vertente da teoria contratualista, a teoria da justiça pressupõe que os princípios que regulam a estrutura básica têm origem em um contrato social, mas com a peculiaridade de que ele é firmado por indivíduos que se encontram em uma situação hipotética de igualdade original. Essa abstração objetiva neutralizar o forte sentimento de

---

<sup>235</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 156-157.

<sup>236</sup> Sob esse aspecto, Álvaro de Vita contesta a classificação feita pelo próprio Rawls, de que sua teoria seria deontológica. Segundo Vita, esta última se limita nas imposições de restrições a condutas nocivas, mas não atribui ao indivíduo qualquer responsabilidade por evitar que essas condutas sejam realizadas por outros. De forma contrária, há um componente consequencialista na escolha da justiça como a virtude primeira da sociedade. Por tudo: VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. p..., 9-19 e 44.

<sup>237</sup> SENDRETTI, Lilian. *Justiça e moralidade política na tributação: tensões entre equidade, liberdade e eficiência*. São Paulo, 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, p. 17 e 63.

autointeresse, característica inata aos indivíduos,<sup>238</sup> que é necessário para viabilizar as exigências de imparcialidade na escolha dos princípios de justiça social: a justiça como equidade é a justiça com imparcialidade. Para que ela se realize, é mister que ninguém conheça “seu lugar na sociedade, sua classe ou seu status social; [...] sua sorte na distribuição dos recursos e das habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas do gênero”.<sup>239</sup> Essa alienação relativa às circunstâncias individuais é denominada véu da ignorância e constitui a garantia da realização de um acordo justo resultante de escolhas racionais orientadas pelo senso de justiça (capacidade moral). Há aqui uma presunção não expressa de que a racionalidade permitiria a cada indivíduo ponderar sobre a possibilidade de que venha a ocupar o pior lugar na escala social, de forma que a melhoria dessa condição passa a ser de interesse de todos.

Habermas define esse momento original como o primeiro nível de justificação normativa da sociedade bem ordenada buscada por Rawls. Para que essa sociedade seja estável, as instituições justas devem fazer com que seja do interesse de todos que a busca pela promoção do próprio plano de vida se dê nas mesmas condições. Isso significa afirmar que, em uma sociedade bem ordenada, a submissão aos princípios de justiça atende aos interesses próprios dos indivíduos. Neste modelo, parafraseando Hegel, Habermas afirma que “a moralidade do indivíduo singular encontraria, nas instituições de uma sociedade justa, o seu contexto ético”. A consequência é que a estabilidade social não repousaria na força coercitiva do direito, mas na força socializadora das instituições.<sup>240</sup> Sob o véu da ignorância, afastados de seus interesses individuais, os membros da coletividade escolheriam dois princípios capazes de reduzir os conflitos e estimular a cooperação voluntária entre eles. O primeiro requer igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais, o segundo reputa injustas as desigualdades que não implicam vantagens para todos. Esses princípios são assim enunciados:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

---

<sup>238</sup> CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário...*, p. 31.

<sup>239</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça...*, p. 15.

<sup>240</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Tradução de Fábio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 84-85.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.<sup>241</sup>

Cada um deles se destina a regular uma das partes da estrutura social. O primeiro corresponde ao sistema que garante um conjunto básico de iguais liberdades fundamentais. O segundo se aplica à distribuição da renda e riqueza e às organizações com diferentes graus de autoridade e responsabilidade, que devem ser acessíveis a todos. Os princípios seguem uma organização léxica, ou seja, há uma ordem de prioridade segundo o grau de importância que lhes é atribuído.<sup>242</sup> O segundo princípio está composto por duas partes. A primeira, trata do “benefício de todos”, que pode ser regulado pelo princípio da eficiência ou da diferença. A segunda, discute sobre o que é “acessível a todos”, o que pode significar igualdade na forma de acesso aos talentos ou na forma de oportunidades equitativas. A combinação dessas opções conduz a diferentes modelos de sociedade. Entre eles, Rawls reputa justo aquele designado como igualdade democrática, que combina o princípio da diferença com a igualdade de oportunidades.

O princípio da diferença, construído sobre a ideia de que as desigualdades de berço e de talentos não são meritórias, se traduz em uma concepção pela qual se deve optar simplesmente pela distribuição igual de recursos se não houver uma forma alternativa que melhore a situação de todas as pessoas envolvidas.<sup>243</sup> Com esse procedimento, busca-se evitar que expectativas excessivamente elevadas de alguns se concretizem à custa de uma contribuição marginal negativa para a sociedade. Esse primeiro princípio é ajustado pelo da igualdade equitativa de oportunidades, que descarta qualquer privilégio de acesso a certas

---

<sup>241</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, p. 73.

<sup>242</sup> DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. John Rawls e Amartya Sen..., p. 8. Originalmente, Rawls atribuiu ao primeiro princípio uma prioridade absoluta sobre o segundo, afirmando que “as violações das iguais liberdades fundamentais protegidas pelo primeiro princípio não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens sociais e econômicas”. Esse ponto de vista foi revisado em obra posterior, em que admitiu que a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, indispensáveis ao exercício dos direitos e liberdades protegidos pelo primeiro princípio, tem precedência sobre este. RAWLS, John. *Liberalismo político*. Tradução de Sérgio René Madero Báez. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

<sup>243</sup> Segundo Fleischacker essa justificativa da desigualdade apresentada por Rawls equivale às oferecidas por Adam Smith e David Hume, no sentido de que “Somente quando entendemos que um sistema de direitos estritos de propriedade no seu todo protege a liberdade de cada um na sociedade, e que a longo prazo esse sistema leva cada um a uma situação melhor do que estaria sob uma distribuição igualitária de bens, devemos aceitar tais direitos como justificados”. FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*, p. 59.

posições, uma vez que o prejuízo à realização pessoal dos preteridos não pode ser compensado por vantagens de ordem econômica que poderiam resultar dessa forma de discriminação. Isso evidencia que os princípios não visam somente a distribuição de resultados materiais, mas de todos os bens primários sociais, definidos como aquilo que se presume desejado por seres racionais: direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza.

Relacionando-os aos ideais da democracia ocidental, a liberdade é contemplada no primeiro princípio; a igualdade resulta da igualdade contida no primeiro em conjunto com a igualdade equitativa de oportunidades do segundo; e a fraternidade se realiza pelo princípio da diferença e seu forte apelo à justiça social. A criação de instituições justas é o resultado de um processo em que cada etapa é condicionada pelas escolhas feitas na etapa anterior, em uma sucessão na qual as decisões vão se tornando mais concretas na proporção em que o véu da ignorância vai sendo levantado. Em um primeiro momento, o princípio da liberdade igual garante um processo político justo na elaboração da constituição. O segundo princípio atua na fase seguinte, a legislativa, impondo a formulação de políticas econômicas e sociais que ofereçam condições de igualdade equitativa de oportunidades, o que maximiza as expectativas dos menos favorecidos. Por fim, as normas são aplicadas aos casos concretos por autoridades públicas e observadas pelos cidadãos.

Como se justifica a escolha dos princípios enunciados por Rawls? A base teórica dessa concepção é individualista. Supõe um ser racional que prefere ter mais bens primários sociais, razão pela qual suas escolhas visam ampliar a possibilidade de realização do seu projeto de vida. Coberto pelo véu da ignorância, é razoável supor que aspire a uma parte igual dos bens primários sociais, o que implica a opção inicial pela igual distribuição. Esse critério é temperado pela consideração de que um determinado grau de desigualdade pode ser mais efetivo para a melhoria da situação de todos. Esse raciocínio dá origem ao princípio da diferença, justificação e medida da desigualdade em uma sociedade justa e estável.

Se a justiça é a principal virtude política na obra de Rawls, Ronald Dworkin, um dos mais eficazes contestadores do positivismo, apresenta como virtuoso o comportamento da comunidade política que demonstra igual consideração pelos seus membros. Na justificação de seu ideal de igualdade, Dworkin vai além do padrão moral idealizado por Rawls, recorrendo também a pressupostos éticos sobre os quais as sociedades funcionam e sobre o ideal de vida boa adotado por cada uma delas. A diversidade dos sentidos atribuídos aos direitos humanos por diferentes configurações políticas não desobriga a criação de

condições mínimas de bem-estar.<sup>244</sup> Sua teoria está fundada em dois princípios: o da igual importância que objetiva a vida humana bem-sucedida e exige do governo a garantia de que o destino de seus cidadãos não seja ditado por quem eles são; o da responsabilidade especial que atribui ao indivíduo o ônus decorrente das escolhas que realizou ao longo da vida. Combina-se, portanto, a responsabilidade individual inerente à ética liberal com a responsabilidade coletiva, que atribui ao Estado a função de garantidor de direitos fundamentais através de políticas públicas.<sup>245</sup>

A teoria da igual consideração apresenta uma análise mais sofisticada da igualdade como ideal político, problematizando os parâmetros de igualdade passíveis de serem adotados pela sociedade. Nesse contexto, a igualdade distributiva, um dos vários aspectos da igualdade política, pode adotar como critério dois diferentes objetivos: a igualdade de bem-estar, pela qual os recursos devem ser distribuídos na medida necessária para que as pessoas sejam mais iguais quanto à sua percepção de bem-estar pessoal; e a igualdade de recursos, que postula simplesmente uma transferência igualitária deles.

A igualdade de bem-estar leva em consideração as diferentes preferências individuais, o que significa a demanda de quantidades bastante variáveis de recursos. Esse elevado grau de subjetividade torna inviável sua adoção como critério adequado de escolhas políticas direcionadas à sua distribuição. Ademais, igualar as pessoas em bem-estar ou capacidades é função em geral atribuída ao Estado Providência, o que se choca com a veia liberal desta teoria.<sup>246</sup> A escolha recai, então, sobre a igualdade de recursos e sua distribuição se dá pela adoção de mecanismos de funcionamento de mercado, usualmente refutados por teorias igualitárias. A medida adequada dessa distribuição é realizada pelo “teste da cobiça”, que tem como ponto de partida uma distribuição inicial igualitária de moeda, permitindo a cada participante adquirir bens segundo suas preferências pessoais. Esse mecanismo impõe a percepção de quanto decisões pessoais afetam a capacidade de outros de realizarem seus próprios objetivos (custo de oportunidade).

---

<sup>244</sup> CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário...*, p. 33.

<sup>245</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. LAMARÃO NETO, Homero. Igual consideração e a incidência das variáveis políticas em Dworkin e Sen. *Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica*. Brasília, v. 2, n. 1, p. 48-60, Jan./Jun. 2016, p. 55.

<sup>246</sup> BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, v. 13, n. 12, p. 1-29, Jul./Dez. 2018, p. 22.



A partir desse momento de igualdade original, o destino das pessoas passa a ser determinado pelo uso que se faz dos próprios talentos, pelas escolhas ou por contingências da vida. Assim, é de se esperar que, com o transcurso do tempo, o equilíbrio inicial de recursos se desfaça. Deve-se, então, discutir que fatos determinantes dessa desigualdade são compatíveis com a ideia de igualdade de recursos, bem como sobre o modo como deve ser tratado o impacto da sorte na fortuna dos indivíduos. Dworkin distingue a sorte por opção, relativa a ganhos e perdas decorrentes de apostas conscientes em que são aceitos riscos previsíveis e não contingentes; e a sorte bruta, que compreende os resultados de riscos não assumidos de forma deliberada. As diferenças de renda e riqueza que decorrem da sorte por opção não merecem compensação, mas aquelas que têm origem na sorte bruta sim. Logo, a política redistributiva deve visar neutralizar as diferenças de talento, mas preservar aquelas derivadas de escolhas ditadas pela noção individual de vida boa e dos sacrifícios que cada pessoa se dispõe a fazer para atingi-la.

Neste ponto, Dworkin se depara com o mesmo problema enfrentado por Rawls quanto à medida justa de compensação. O autor recorre a uma ficção: um seguro contra a ausência de oportunidade de alcançar determinado nível de rendimento. Quanto mais elevada é a probabilidade de incidência do risco (renda inferior), mais caro o prêmio e menor a expectativa de ganhos expressivos. O raciocínio se inverte na medida em que o nível de renda coberta diminui. Quanto menor a renda coberta, menor é a probabilidade de que ela não seja naturalmente atingida, maior é o número de pessoas dispostas a adquirirem apólice, menor o valor do prêmio e mais pulverizado é o risco. Essa construção teórica é apresentada como o paradigma adequado para o financiamento de políticas de transferências por desemprego e de renda mínima por meio da tributação.<sup>247</sup>

Comparando-se as duas teorias, o princípio da diferença de Rawls pode ser entendido como uma interpretação da igualdade de recursos. Entretanto, enquanto aquele estabelece um padrão generalizado de distribuição dos bens primários, esta última agrega considerações sobre peculiaridades individuais, sendo especialmente sensível às ambições, gostos, ocupações e condições físicas.<sup>248</sup> Apesar do fato de que nenhuma delas tenha sido expressamente direcionada a discutir a solidariedade social, ambas elaboram uma crítica

---

<sup>247</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. LAMARÃO NETO, Homero. Igual consideração..., p. 52.

<sup>248</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. LAMARÃO NETO, Homero. Igual consideração..., p. 50.

moral à desigualdade social,<sup>249</sup> apresentando bases teóricas que justificam a adoção do modelo solidário como o mais adequado para fins de maximização dos benefícios em um ambiente cooperativo.<sup>250</sup>

A compreensão racional da existência de contingências que tornam vantajosos acordos de cooperação mútua é o que Ross denominou como situação factual de solidariedade.<sup>251</sup> A identificação dessa ordem de circunstâncias é o ponto de partida para que Rawls e Dworkin elaborem mecanismos pelos quais sociedade e indivíduo repartam entre si a responsabilidade pelo destino dos membros da coletividade, assegurando a todos um nível mínimo de segurança e a integridade de vida comunitária. Esse compartilhamento das responsabilidades é o núcleo da ideia de solidariedade.

Além da responsabilidade pela restauração das questões morais como objeto de investigação da filosofia política,<sup>252</sup> é atribuída à Rawls a de ter fornecido uma definição de justiça distributiva compatível com as ideias da modernidade. Segundo Samuel Fleischacker, é um equívoco supor que essa expressão e o conceito que ela representa na atualidade sejam antigos. Isso porque, só recentemente foram compreendidas como correlacionadas as questões relativas aos conflitos dos direitos de propriedade e o debate sobre princípios sociais de distribuição de recursos. Antes disso, a estrutura básica dessa distribuição não era encarada como questão de justiça e tampouco se considerava que ela pudesse ter a satisfação das necessidades individuais como critério. De forma oposta, já foi considerada socialmente desejável a manutenção de pessoas em um estado constante de carência.<sup>253</sup>

Embora a expressão justiça distributiva seja usualmente relacionada à filosofia aristotélica, Aristóteles jamais colocou o problema da distribuição de recursos escassos sobre esse título e tampouco considerou a necessidade como fundamento para sua reivindicação. Sua visão de justiça distributiva exige que honra, posições de autoridade e dinheiro sejam distribuídos proporcionalmente conforme mérito individual. Além de estar relacionada ao

---

<sup>249</sup> SENDRETTI, Lilian. Justiça e moralidade política na tributação..., p. 17.

<sup>250</sup> Quanto ao princípio a solidariedade na teoria da igual consideração de Dworkin: BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. LAMARÃO NETO, Homero. Igual consideração..., p. 54. Em Rawls: GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social, p. 151.

<sup>251</sup> ROSS, Alf. *Direito e justiça...*, p. 412-413.

<sup>252</sup> HABERMAS, Jürgen. *Reconciliation through the public use of reason...*, p. 109.

<sup>253</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 4-5 e 167. EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Tradução de Timothy Scott Johnson. Durham and Londres: Duke University Press, 2020.

mérito, sua maior preocupação é de como essa distribuição pode afetar a participação política. Para Fleischacker, São Tomás de Aquino não se afastou desse conceito ao distinguir a justiça comutativa, que corrige erros, da distributiva, que distribui bens, especialmente os políticos, segundo o mérito de cada um. Portanto, até a escolástica, a distribuição de bens tinha por principal critério o mérito, e não a necessidade; além disso, estava atrelado à excelência, e não ao trabalho.<sup>254</sup>

Com Locke, formula-se a concepção de que o trabalho é a fonte do “mérito”, constituindo razão para a reivindicação legítima de bens materiais. Adam Smith vincula a justiça comutativa aos direitos perfeitos (passíveis de serem exigidos coercitivamente), e a justiça distributiva aos imperfeitos (não exigíveis). Smith e David Hume são os primeiros a apontar o sistema de propriedade privada como a origem de iniquidades quando o trabalho dos pobres se converte em luxo para os ricos. Immanuel Kant afirmou que a posição social deve estar acessível a todos por meio do talento, da diligência ou da sorte. Em Hegel, a instituição da sociedade converte a pobreza em “um mal que uma classe faz a outra”.<sup>255</sup> Rousseau introduz uma concepção mais ampla de Estado, atribuindo à política a responsabilidade pela solução de problemas sociais. A Revolução Francesa traz em seu âmbito pensadores que defendem o direito de todos a uma igual participação na riqueza como exigência de justiça, conceito correlacionado pelo direito natural a reivindicações de direitos perfeitos. De forma contemporânea, a criação de *poor laws* por parte dos Estados, ao mesmo tempo em que operam a laicização da assistência aos pobres, e instituem mecanismos de punição aos que não precisam trabalhar, provoca a substituição da caridade,

---

<sup>254</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 3-38. Fleischacker contesta a interpretação de que poderia ser estabelecido um paralelo entre os direitos de bem-estar social e o direito de necessidade em Aquino e outros autores pré-modernos. Segundo seu entendimento, o direito a reivindicar a propriedade em razão de necessidade, estaria limitado em Aquino a uma situação de necessidade extrema. Este direito estaria abrigado sob a rubrica da justiça comutativa e não da distributiva. Por outro lado, as circunstâncias que autorizariam essa forma de apropriação seriam tão limitadas que dificilmente poderiam ser institucionalizadas, transformando-se em direitos exigíveis coercitivamente. FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 43-45. Sobre a mudança conceitual de justiça distributiva: DOTTA, Alexandre Godoy; WASILEWSKI, Dione Jesabel. Democracia e justiça distributiva no Brasil: um resgate teórico de conceitos diante do retrocesso pós-golpe parlamentar de 2016. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas – RBPJ*, Avaré, v. 2, n. 2, p. 29-49, maio/ago. 2021. Sobre essa mesma temática, e relacionando-a à progressividade dos tributos e ao programa bolsa família, ver: DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra Fiscal, Bolsa Família e Silêncio. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 16, n. 108, p. 39-64, fev./maio 2014.

<sup>255</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 38-45. ZIZEK, Slavoj. *Problemas no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015, p. 216.

virtude individual, em benevolência socialmente organizada.<sup>256</sup> Ao estabelecer a pobreza como um problema político e reivindicar a todos um determinado *status* socioeconômico, chegou-se à noção moderna de justiça distributiva, embora ela ainda seja carente de uma formulação teórica adequada.<sup>257</sup>

Essa construção, entretanto, não se desenvolveu sem resistência como já foi afirmado anteriormente. Em 1798, Malthus publicou seu Ensaio pregando a suspensão de toda a assistência aos pobres e o controle da natalidade. Os economistas mais influentes do século XIX apresentaram perspectivas pessimistas para a distribuição da riqueza. David Ricardo previu que ela se concentraria na propriedade rural; Marx, no capitalismo industrial.<sup>258</sup> Uma corrente do pensamento, classificada como darwinismo social, pretendeu recuperar concepções pré-modernas, rejeitando qualquer compromisso com a igualdade humana. Para eles, a pobreza é útil à sociedade e a propriedade privada tem caráter absoluto. Entre os darwinistas, Herbert Spencer, um dos fundadores do libertarianismo, defendeu a “crença da evolução social, no caráter absoluto dos direitos de propriedade e na ineficácia e corrupção moral dos programas de bem-estar social”.<sup>259</sup> Também contrários às políticas distributivas, outros libertários como Friedrich Hayek, James Buchanan e Robert Nozick estabeleceram como centro de suas preocupações a defesa da propriedade privada e da riqueza como recompensa do mercado ao mérito individual (eficiência).

Vita distingue duas formas de conceber a força do direito: pela primeira, compatível com uma teoria deontológica da justiça, ele se esgota em restrições ou interdições à ação; pela segunda, a essas restrições é somada a exigência de ações políticas voltadas à obtenção de estados desejáveis. Essas concepções diferenciam as duas correntes do pensamento liberal: libertarianismo e liberalismo igualitário.<sup>260</sup> Ao contrário dos libertários, para quem a tributação não pode ter outro propósito que não seja garantir a liberdade, o igualitarismo entende a função distributiva como preocupação inerente à construção de um sistema tributário justo. Em âmbito estatal, são conjugadas ações de quatro setores: o de alocação, que realiza o controle de preços; o de estabilização, que mantém a eficiência geral da

---

<sup>256</sup> EWALD, François. *The birth of solidarity...*

<sup>257</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva...*, p. 38-115.

<sup>258</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, 12-14.

<sup>259</sup> FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*, p. 122-127.

<sup>260</sup> VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*, p. 17.

economia e do mercado; o de transferências, que garante o mínimo social; e o de distribuição, que visa preservar a justiça distributiva por meio da tributação. Nesse contexto, é essencial a promoção da justiça *ex-ante*, em que a função do sistema tributário não se esgota na arrecadação, cabendo a ele também a dispersão e desconcentração da riqueza.<sup>261</sup> A sociedade será justa se o financiamento de um padrão de vida mínimo para todos e de proteção contra contingências se der através de ajustes nos direitos de propriedade.

A teoria de Rawls não fixa um sistema de tributação ideal e pode, dessa forma, ser adaptada a diferentes circunstâncias sociais. Apesar disso, destaca a importância de se restringir a transmissão da riqueza de forma a obstaculizar a transferência intergeracional de vantagens.<sup>262</sup> Rawls adota uma posição bastante controversa a respeito dos melhores mecanismos de financiamento mediante tributação, uma vez que privilegia sua incidência sobre o consumo, conferindo ao imposto sobre a renda um papel residual de correção. Segundo afirma, o imposto sobre o consumo tributa o quanto a pessoa retira do estoque comum de bens e não o quanto ela contribuiu para sua geração. A opção por um modelo de tributação regressivo parece incompatível com a finalidade redistributiva da teoria rawlsiana, mas essa postura não é isolada entre autores igualitários. Nagel e Murphy afirmam que a escolha por um sistema progressivo ou regressivo precisa ser avaliada levando em consideração o direito financeiro. Um sistema regressivo não seria necessariamente incompatível com uma sociedade igualitária, desde que o governo atuasse fortemente nas políticas distributivas.<sup>263</sup> Nesse sentido, um imposto sobre o consumo seria coerente com o princípio da diferença em um contexto de uma sociedade com instituições bem ordenadas, ou seja, em que as falhas do sistema tributário fossem compensadas por outros arranjos sociais que favorecessem os que estão em pior situação.<sup>264</sup>

Segundo afirma Linda Sugin, sob a perspectiva das limitações ao sistema tributário, o primeiro princípio de justiça, relativo às liberdades e focado na promoção de iguais oportunidades, é mais importante que o segundo, que contém as promessas de justiça

---

<sup>261</sup> SENDRETTI, Lilian. *Justiça e moralidade política na tributação...*, p. 121-122.

<sup>262</sup> ALARCON, Sylvio. *A dimensão econômica da justiça igualitária: a democracia de cidadãos-proprietários na teoria da justiça de Rawls*. Cadernos de Ética e Filosofia Política. v. 2, n. 31, 2017, p. 30-48, p. 44-45.

<sup>263</sup> MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. *The myth of ownership*. Oxford: Oxford University, 2002.

<sup>264</sup> SUGIN, Linda. Theories of distributive justice and limitations taxation: what Rawls demands from tax systems. Symposium – Rawls and the law: Property, Taxation, and Distributive Justice. *Fordham L. Rev.* v. 72. pp. 1991-2014, 2003-2004, p. 1997-1999.

econômica. Uma vez que as desigualdades econômicas podem comprometer a integridade do sistema político, o sistema tributário é invocado a promover desconcentração de riqueza. Assim, a prioridade das liberdades básicas pode impor significativas demandas ao sistema tributário quando elas estiverem ameaçadas pelo poder econômico. Esse princípio pode ser afrontado por um modelo de tributação baseada no consumo, se isso implica a acumulação de riqueza. Por outro lado, a maior influência do princípio da diferença sobre o sistema tributário é que ele exige a arrecadação de receita suficiente ao financiamento de instituições necessárias à promoção da igualdade de oportunidades. Sob esse aspecto, a maior preocupação da justiça como equidade é a suficiência da tributação e não a forma como seu ônus é distribuído.<sup>265</sup>

Dworkin recorre a uma outra alegoria, a do seguro hipotético, que não é mais do que uma forma de representar o papel da tributação na neutralização da sorte como determinante da fortuna individual. A tributação deve ser adequada aos riscos que devem ser cobertos de forma solidária pela sociedade e será justa na medida em que realiza a igual consideração por seus membros. A igualdade *ex-ante* de Dworkin implica um sistema tributário que onere progressivamente a renda, pois se entende que a escolha desse modelo é anterior aos riscos do sistema econômico. Em ambas as teorias, a distribuição de recursos sociais e a igualdade de oportunidades são instrumentais para a promoção de valores relativos à dignidade humana. Neles estão conjugados a necessidade de proteção contra os riscos básicos da existência e a criação de condições de realização dos projetos de vida de cada um. A possibilidade de exploração dos próprios talentos, e de ser recompensado na medida do esforço empreendido, fixa o respeito próprio entre os bens primários imateriais. Nesse sentido, a realização no mundo real desses modelos abstratos de sociedade coincide com as preocupações que permearam a implementação de diferentes modelos de bem-estar social.

---

<sup>265</sup> SUGIN, Linda. *Theories of distributive justice and limitations taxation...*, p. 1998-2009.

### 2.3 AS FASES DE DESENVOLVIMENTO DO *WELFARE STATE* E SEUS DIFERENTES REGIMES

Respeito à dignidade humana, valorização do trabalho sob a forma de emprego e políticas de justiça social são as marcas do *welfare state* ou Estado de bem-estar social em sua versão mais ampla, ou seja, a que supera formas reducionistas que o limitam ao alívio da pobreza ou a critérios fixos de percentual de inversão de receitas públicas em programas sociais.<sup>266</sup> Considerado uma das mais bem-sucedidas obras da civilização ocidental, esse fenômeno teve suas bases assentadas nos países capitalistas da Europa ocidental na segunda metade do século XIX, mas foi após a Segunda Guerra Mundial que passou por um intensivo processo de expansão e institucionalização.<sup>267</sup> Thomas H. Marshall vincula o desenvolvimento desse modelo a razões de ordem política: o bem-estar social é uma garantia dos direitos sociais da cidadania.<sup>268</sup> Em seu entender, um dos efeitos da implementação da sociedade industrial foi a separação de direitos antes fundidos no feudalismo medieval. A partir dessa ruptura, coube ao progresso da noção de cidadania restabelecê-los pela promoção sucessiva de seu reconhecimento e universalização.

Nesse sentido, o século XVIII testemunhou o reconhecimento dos direitos civis, e o século XIX assistiu à ampliação dos direitos políticos e, ao seu apagar, ao ressurgimento dos direitos sociais que, apenas no século XX, recuperaram seu *status* de igualdade em relação aos demais direitos.<sup>269</sup> Também Pierre Rosanvallon faz o Estado de bem-estar social derivar do conceito de Estado-nação. Para o autor, sua dinâmica se explica por suas origens históricas. Adepto da teoria contratualista, atribui ao contrato social o movimento pelo qual indivíduo e Estado surgem como agentes políticos: o primeiro se convertendo em sujeito de direitos e o segundo assumindo a tarefa de protegê-los, uma função que, na verdade, é dupla,

---

<sup>266</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinención del Estado Social en el mundo contemporáneo*. Tradução de Mariano Sánchez Ventura. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

<sup>267</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos.. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 23-27.

<sup>268</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón...*

<sup>269</sup> MARSHALL, Thomas H. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press, 1992. ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos.. (Org.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 79-80.

já que envolve tanto a produção de segurança (*de sûreté*), quanto a redução das incertezas (*d'assurance*). O direito à vida é o primeiro dos direitos do indivíduo e dele deriva um outro: o da propriedade.

Proteger esses direitos é função do Estado protetor (*de sûreté*), que se converte em Estado providência quando, a essa função, soma-se a de implementar ações positivas de redistribuição de renda e de prestação de serviços sociais. Essa transformação é fruto de uma radicalização que se opera ao fim do século XVIII, sob efeito do movimento igualitário e democrático, baseada na ideia de que, sendo impossível a universalização do direito de propriedade, devem ser criados mecanismos que produzam os mesmos efeitos que ela em termos de comodidades. Esta é a primeira formulação do direito ao trabalho. A conversão do Estado protetor em Estado providência é também uma correção. A formulação orgânica pela qual Estado e sociedade estão estreitamente ligados, e os deveres de solidariedade estão espalhados pelo corpo social, é substituída à medida que o indivíduo incorpora uma dimensão econômica e social, movimento que se opera no contexto da laicização política: “O Estado Providência exprime a ideia de substituição da incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal”.<sup>270</sup>

A teoria de Rosanvallon encontra eco nos estudos de François Ewald, em trabalho que descreve os embates judiciais travados por trabalhadores e empregadores a respeito das reparações por acidentes de trabalho que culminaram na lei que inaugura o Estado de bem-estar social na França.<sup>271</sup> *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State* retrata esse processo que promove a substituição paulatina do regime jurídico liberal da culpa e da responsabilidade pessoal insculpido no Código Civil de 1804 pela técnica do seguro social característico do *welfare state* do século XX.<sup>272</sup> Essa é a história da responsabilidade contada a partir da identificação de um termo inicial, a Declaração dos Direitos do Homem

---

<sup>270</sup> “l’État providence exprime l’idée de substituer à l’incertitude de la providence religieuse la certitude de la providence étatique”. Em tradução livre: “O Estado providência exprime a ideia de substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal”. ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l’État Providence*. Paris : Éditions du Seuil, 1981, p. 20-26. ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State...*, p. 80.

<sup>271</sup> ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State...*, p. 82-83.

<sup>272</sup> COOPER, Melinda. *Risk, insurance, security: Ewald’s history of the welfare state*. In: EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Tradução de Timothy Scott Johnson. Durham: Duke University Press, 2020.



e do Cidadão (1789) e o Código Civil francês (1804), e de um problema, a assistência pública para os pobres sob a perspectiva do liberalismo.<sup>273</sup>

No diagrama liberal descrito por François Ewald, bem ordenada é a sociedade em que a atividade governamental tende naturalmente a limitar a si mesma pelo critério da responsabilidade, observando uma distinção rigorosa entre duas formas de obrigações: a justiça e a caridade. A prática da caridade tem efeitos perversos sobre a pobreza e sua conversão em obrigação legal é uma ofensa à liberdade individual, ao privar o sujeito da possibilidade de desenvolver virtudes de acordo com sua própria estatura moral. O princípio da responsabilidade deriva dessa distinção entre Direito positivo e moral. Cada indivíduo é responsável por seu próprio destino, ainda que ele seja ditado por contingências, pois elas são um fato da vida. Essa racionalidade é aplicada pela filosofia liberal à pobreza. A privação é o resultado de um determinado comportamento: a falta de previdência, uma falta individual cujos resultados devem ser suportados por quem lhes dá causa. A desigualdade é a medida que distingue os providentes dos imprevidentes, uma característica natural não passível de correção. Mesmo nas hipóteses em que a pobreza resulta de um risco não atribuível a quem sofre seus efeitos, seu ônus não pode ser imputado à sociedade, visto que, se o indivíduo não é culpado, a sociedade com mais razão não é.

Assim, o Estado liberal não se compromete com a promoção de uma existência segura, protegida dessa ordem de riscos; sua responsabilidade se restringe a garantir direitos. Até porque, o sofrimento e a miséria têm uma função social de estímulo individual. O Código Civil de 1804 segue essas premissas ao estabelecer duas categorias de responsabilidade civil: a contratual e a responsabilidade por culpa. Pela sua aplicação, o reconhecimento do direito do trabalhador à compensação por danos ocorridos no local de trabalho se insere nesta última, o que faz com que esteja condicionado à prova da culpa pessoal ou negligência do empregador. A jurisprudência do início do século XIX interpreta esse dispositivo refletindo os princípios da economia-política liberal: aquele que vende sua força de trabalho está assumindo riscos que não podem ser imputados a terceiro, a não ser que se prove o nexo de causalidade entre uma falta cometida por este último e o dano sofrido. Ocorre que a proporção tomada pelos acidentes de trabalho evidenciou a inadequação desses parâmetros

---

<sup>273</sup> EWALD, François. *The birth of solidarity...*,

para a regulação das relações inseridas no processo de produção industrial, em que a comprovação do nexo de causalidade se mostrou um obstáculo insuperável para a obtenção de compensação pelos trabalhadores, transformando-se em fator decisivo para sua pauperização.

A primeira tentativa de solucionar essa questão veio com *La Réforme Sociale en France*, em 1864, que implantou um sistema de patronagem que visava atenuar a insegurança social gerada pelo liberalismo, recriando no ambiente industrial a relação de dependência experimentada no período feudal. O contrato de trabalho como mecanismo de troca comercial era substituído por uma relação moral de obrigações mútuas, que inseriam a seguridade na relação de trabalho ao obrigar o patrão a garantir o bem-estar do trabalhador e de toda a comunidade em sua esfera de influência.<sup>274</sup> A remuneração não se dava em espécie, mas em utilidades, o que servia tanto para evitar conflitos sobre o valor do salário, quanto para disciplinar o trabalhador e fixá-lo territorialmente. Essa forma exacerbada de sujeição, entretanto, não foi capaz de apaziguar os conflitos, tornando inevitável uma releitura da teoria de responsabilidade.<sup>275</sup> Esta ganhou um novo contorno em 1896, quando, em face da evidência de que os acidentes constituíam um fato da atividade industrial, a Corte de Cassação decidiu pela responsabilização dos empregadores independentemente da demonstração de culpa.<sup>276</sup>

A preocupação com os efeitos dessa decisão sobre o interesse dos empresários na manutenção desses negócios fez com que a administração desses riscos passasse a tomar uma feição coletiva. O instrumento para a efetivação dessa política foi encontrado nas técnicas do seguro, que viabilizavam a implementação de um mecanismo solidário de alocação dos danos.<sup>277</sup> Com efeito, essas técnicas vinham adquirindo, ao longo do século

---

<sup>274</sup> “The dream of a society where each person would only depend on himself, on his own will and liberty, the utopia of a society of foresight, had come and gone. In the conduct of this affairs, the patron now had to aim for the ‘moral and material amelioration’ of his workers. He had to ‘patronize’ them, which meant not only paying them for their labor but also shepherding them and governing them.” EWALD, François. *The Birth of Solidarity...*

<sup>275</sup> COOPER, Melinda. *Risk, insurance, security...*,

<sup>276</sup> COOPER, Melinda. *Risk, insurance, security...*,

<sup>277</sup> “What characterizes insurance is not that it distributes the burden of individual damages over a group, but that it allows this allocation to occur according to a rule of justice and law rather than a principle of aid or charity. [...] All by itself, insurance induces a certain objectification of the relationship between the whole and its parts, between society and its individuals, one that we also find in future doctrines of solidarity — a solidarity in space and time, from which the objectification of individual duty as a social duty is derived. When the individual only takes his or her own limited point of view into account, he or she

XIX, uma maior função social até que o parlamento francês, através de lei editada em 1898, instituiu um regime de seguro social, pelo qual os trabalhadores seriam automaticamente compensados pelos riscos profissionais. Alguns anos depois, o sistema de seguro social foi ampliado para cobrir riscos que estavam além do ambiente de trabalho, como velhice, doença, maternidade, morte e invalidez. Com essa mudança, consolidava-se, de forma inequívoca, a substituição da ordem essencialmente liberal por outra social e solidária.<sup>278</sup>

Segundo Pierre Rosanvallon, o progresso do Estado providência ocorreu aos saltos, padrão que se explica pela base contratual que confere a esse fenômeno. Nesse caso, a reformulação desse contrato é uma resposta aos momentos de crise. Esse movimento é facilmente perceptível após a primeira e segunda guerras mundiais, e um dos principais exemplos é o relatório Beveridge,<sup>279</sup> *Social Insurance and Allied Services*, que, publicado em 1942, preparou o cenário para a criação do Estado de bem-estar social na Grã-Bretanha. Esse documento realizou um diagnóstico da pobreza, relatando as condições de vida da população no período entre guerras, e apresentou duas conclusões: a primeira, que uma parte substancial da classe trabalhadora vivia abaixo da linha de subsistência (*want*); a segunda, que a maior causa dessa condição consistia na interrupção de renda.<sup>280</sup>

Essas conclusões reiteravam as apresentadas algumas décadas antes pelo Relatório da Minoria sobre a Pobreza e as Leis dos Pobres e o Alívio da Miséria, da Comissão Real Britânica da Lei dos Pobres, criada para apurar as razões do fracasso dessas leis e sugerir alterações. Há alguns séculos a Inglaterra adotava um modelo de combate à pobreza que combinava assistência com repressão da mendicância, e distinguia os que mereciam ajuda dos que deveriam ser coagidos ao trabalho. Essa abordagem refletia a concepção da pobreza como produto de decisões equivocadas dos pobres. Nesse diapasão, o relatório da minoria representou uma ruptura com essas crenças, ao concluir que a pobreza não teria causas

---

*is guilty not only of egoism but also of causing an enormous social shortfall. Insurance, through the alchemy of its calculations, brings out the wastefulness of individualism. It moves us to derive individual obligations from the whole.*” EWALD, François. *The birth of solidarity...*,

<sup>278</sup> COOPER, Melinda. *Risk, insurance, security...*,

<sup>279</sup> ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998, p. 54-55. ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'État Providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1981, p. 28-29.

<sup>280</sup> CUTLER, Tony; WILLIAMS, Karel; WILLIAMS, John. *Keynes, Beveridge and beyond*. Nova York: Routledge, 2010, p. 20.

exclusivamente individuais, mas também sociais (pobreza estrutural), entre elas, a tendência da economia capitalista de gerar flutuações no mercado de trabalho.<sup>281</sup>

Ao definir todos os cidadãos como uma única categoria de pessoas merecedora da intervenção do Estado na proteção contra os riscos da sorte e dos efeitos negativos do mercado, abandonando, assim, os fundamentos de ordem liberal, o plano de seguridade apresentado por Sir William Beveridge representou uma revolução no plano social.<sup>282</sup> Sua finalidade era colocar o homem ao obrigo das necessidades e abolir a pobreza provendo a renda necessária a uma subsistência saudável. Cada indivíduo, sob a condição de trabalhar o tempo que lhe fosse possível e de pagar contribuições sobre seu ganho, deveria ter garantida uma renda mínima para assegurar sua subsistência e de sua família. Adicionalmente, propunha-se um sistema de bem-estar a ser financiado por impostos que incluía a universalização da proteção da criança e de tratamentos médicos gratuitos.<sup>283</sup>

A ênfase dada à inconstância da renda como causa determinante da pobreza levou à formulação de um segundo relatório, que tratava da manutenção da ocupação plena e da prevenção do desemprego. O desemprego involuntário deveria ser reduzido a curtos períodos de espera em que o interessado poderia gozar da certeza de ser contratado em ocupação que corresponda às suas habilidades e por condições de salário aceitáveis.<sup>284</sup> Ou seja, a dificuldade em vender trabalho deveria ser substituída pela dificuldade em comprá-lo, pois a falta de homens induz ao progresso da técnica ao forçar o desenvolvimento de máquinas que permitam reservar a força de trabalho a atividades de realização exclusiva pelo homem. A ocupação não é, entretanto, um fim em si mesma. As atividades devem produzir autoconsciência da utilidade do trabalho desempenhado.<sup>285</sup>

<sup>281</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón...*,

<sup>282</sup> MERRIEN, François-Xavier. Estados de Bem-Estar Social em transformação, evolução dos Estados de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos.. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 197.

<sup>283</sup> BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre*. Paris: Édition Domat-Montchrestien, 1945, p. 15.

<sup>284</sup> John Maynard Keynes distingue três formas de desemprego. O desemprego friccional é aquele resultante de uma série de peculiaridades de uma economia não estática (ex. desproporção temporária dos recursos especializados, intermitências de procura), e desemprego voluntário é a recusa de aceitar uma remuneração equivalente à produtividade marginal. A essas categorias, ele acrescenta a do desemprego involuntário, que não pode ser explicado como a mera recusa do trabalhador em aceitar a diminuição do salário nominal, como defendido pela teoria clássica. KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução de Manuel Resende. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>285</sup> “*L’occupation qui se traduit simplement par une perte de temps, que n’a pas plus de sens que le fait de creuser des trous et de les compléter aussitôt après, ou qu’est simplement destructive, comme une guerre*

O relatório aponta três fatores decisivos para a medida da extensão do desemprego em tempos de paz: os que influenciam a quantidade da demanda efetiva dos produtos industriais; os que determinam a forma como a indústria responde a esta demanda; e os que determinam a direção da demanda. A economia de mercado não planejada, até então adotada, falhou por ser incapaz de provocar uma demanda suficientemente estável para os produtos, dirigir adequadamente essa demanda e organizar o mercado de trabalho. A economia de guerra, por outro lado, realiza a plena ocupação através da socialização da demanda sem que se socialize a produção. Nesta racionalidade está a chave para uma política de ocupação plena em período de paz. A ação preventiva deve ser adotada sobre as três fontes do desemprego: manutenção de um consumo total suficiente, controle espacial da indústria e mobilidade organizada da força de trabalho. A ocupação depende do desembolso, e o Estado é o único que dispõe dos poderes necessários para garantir desembolso total suficiente para proteger os cidadãos contra o desemprego massivo. É uma nova função pública.<sup>286</sup>

As concepções de Beveridge se inserem em uma nova era na teoria do emprego que foi iniciada com a publicação, da *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de John Maynard Keynes, em 1936. Nesse trabalho, defende-se a tese de que os postulados da teoria clássica teriam sua aplicação limitada a uma situação especial de equilíbrio irreal. O volume do emprego não pode ser corrigido apenas com ajustes salariais como defendido até então, sendo necessário incluir nessa equação a curva da eficiência marginal do capital e a taxa de juros. Sob o primeiro aspecto, o volume de emprego é determinado pelo ponto em que as expectativas de lucro são maximizadas, que corresponde àquele de intersecção entre a função de demanda agregada e a função de oferta agregada. Isso significa que a capacidade de absorção da produção, seja pelo consumo ou pelo investimento (inversão de recursos em equipamento de capital ou no aumento dos estoques de matérias primas), é determinante na manutenção ou ampliação da atividade produtiva. A segunda variável é a taxa de juros, pois,

---

*ou la préparation à la guerre, ne remplira pas ce but. On n'aura pas non plus le sentiment qu'elle vaudra la peine d'être entreprise. Au contraire, elle doit être productive et progressive.*” Em tradução livre: A ocupação que se traduz simplesmente em uma perda de tempo, que não tem mais sentido que abrir buracos para fechá-los em seguida, ou que é simplesmente destrutiva, como uma guerra ou a preparação para uma guerra, não cumpre essa finalidade. Não se terá o sentimento de que vale a pena ser empreendida. Ao contrário, a ocupação deve ser produtiva e progressiva. BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre...*, p. 19.

<sup>286</sup> BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre...*, p. 23-31.

para ser atrativa, a remuneração da atividade deve ser superior à remuneração da poupança.<sup>287</sup>

A partir dessa análise, Keynes acredita poder explicar o paradoxo da pobreza em meio à abundância, visto que enquanto uma comunidade pobre tem a tendência de consumir a maior parte de sua produção, em uma comunidade rica é necessário descobrir oportunidades de investimento que conciliem a propensão à poupança dos mais ricos, com o emprego dos mais pobres.<sup>288</sup> Logo, o volume de poupança de uma comunidade não é condicionado apenas pelas oportunidades de poupança, mas também pela receita total da comunidade e pela forma como ela é repartida,<sup>289</sup> pois a distância entre o rendimento e o consumo aumenta de forma diretamente proporcional ao rendimento.<sup>290</sup> Dessa forma, quando uma comunidade procura poupar mais do que pode ser investido, a receita de outros membros da comunidade será reduzida e essa perda acaba por impor aos pobres o desemprego.<sup>291</sup>

No mesmo sentido, Beveridge aponta a conversão dos resultados do progresso em benefício de todos, seja mediante a redução das horas de trabalho, seja pelo aumento do poder de compra, como o principal problema de uma sociedade progressista. Se a ocupação depende do desembolso, o Estado deve ser responsabilizado por mantê-lo e o instrumento adequado é o orçamento, encarado sob uma nova perspectiva, que rompe com os postulados anteriores de que as despesas do Estado devem ser reduzidas a um mínimo e as receitas e despesas devem ser equilibradas.<sup>292</sup> Ao empregar o orçamento, três métodos podem ser adotados para promover a plena ocupação: i) aumento do desembolso público, mantendo inalterado o percentual dos impostos (método da despesa pública); ii) aumento do desembolso público, financiado pelo aumento de impostos, suficiente para realizar o equilíbrio entre as receitas e as despesas (método das finanças ortodoxas); iii) redução geral

---

<sup>287</sup> “Na realidade, se os trabalhadores estivessem em condições de tomar medidas (e assim o fizessem) para, sempre que o emprego fosse inferior ao nível pleno, reduzir por uma ação concertada as suas demandas de moeda, fazendo-as baixar até o ponto em que a abundância de dinheiro relativa à unidade de salário bastasse para fazer baixar a taxa de juro em um nível compatível com o pleno emprego, seriam os sindicatos, e não o sistema bancário, quem teria nas mãos a gestão da política monetária com vista ao pleno emprego.”

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego do juro e da moeda...*

<sup>288</sup> KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego do juro e da moeda...*

<sup>289</sup> BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre...*, p. 99.

<sup>290</sup> KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego do juro e da moeda...*

<sup>291</sup> BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre...*, p. 99-100.

<sup>292</sup> BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre...*, p. 106-146.

dos impostos, mantendo inalterado o desembolso público (método da redução de tributos). São também três as regras de finanças nacionais a serem observadas: i) o desembolso total deverá ser suficiente para a plena ocupação (imperativo categórico); ii) os desembolsos deverão ser realizados segundo prioridades sociais; iii) o imposto, mais que o empréstimo, deve fornecer os meios de desembolso. A maior dificuldade é identificar a relação desejável entre receitas fiscais e despesas do Estado, mas para que essa escolha seja justa, ela deve ser orientada pela política social.

O método escolhido consiste em um programa de longo prazo de desembolso planejado. Sob o enfoque da seguridade social, ele se traduzirá em distribuição da renda e na ampliação de serviços conforme a arrecadação permita a cobertura de uma parcela maior de custos.<sup>293</sup> O caso inglês é utilizado por T. H. Marshall para apresentar as razões de ordem política que, no seu entender, deram causa à emergência e desenvolvimento do *welfare state*. Para outra corrente, que tem entre seus expoentes Harold Wilensky e Richard Titmuss, esse fenômeno resulta primordialmente de variáveis de ordem econômica.<sup>294</sup> Titmuss introduz na análise do Estado de bem-estar o conceito de necessidades sociais, definidas como aquelas que decorrem da interdependência social e que, nas sociedades industriais, são acrescidas por demandas social e culturalmente construídas. A especialização do trabalho e as inovações tecnológicas criam instabilidades que comprometem os esforços individuais por independência econômica.<sup>295</sup>

Sob outro aspecto, esses fatores, associados ao consumo compulsivo, são causas de custos sociais, definidos como perdas e inconvenientes originados da produção e não absorvidos pelo consumidor ou produtor. A dificuldade na identificação do agente causal e de alocação da compensação a quem sofre esse “desserviço” conduz, naturalmente, a que os custos recaiam sobre as famílias mais pobres, aprofundando as desigualdades sociais. Por isso, é necessário substituir a política de compensação ou mitigação, pelo princípio da prevenção social,<sup>296</sup> que atua *ex ante*, habilitando os indivíduos a enfrentar as incertezas econômicas e promovendo, de forma universal, a prevenção ou compensação por danos de

---

<sup>293</sup> BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre...*, p. 157-171.

<sup>294</sup> ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State...*, p. 51-54.

<sup>295</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón...*

<sup>296</sup> TITMUSS, Richard M. *Social policy: an introduction*. Nova York: Pantheon Books, 1974, p. 60-62.

causa difusa. Da conjugação desses critérios resulta um ideal político que associa políticas universais com correções pontuais direcionadas a realizar justiça social.<sup>297</sup>

Wilensky atribui ao sistema político (liberal democrata, autoritarismo populista, autoritarismo oligárquico ou totalitarismo) e ao sistema econômico (capitalista ou economia de mercado *versus* comunista ou economias centralizadas) um papel secundário no desenvolvimento do padrão de tributação e de gastos públicos que caracterizam o *welfare state*. O protagonista desse processo é o crescimento da riqueza viabilizada pelo processo de industrialização associada a seus resultados demográficos e burocráticos.<sup>298</sup> A industrialização desencadeou um processo de transformação radical nas sociedades, afetando a estrutura populacional, a estratificação social e os mecanismos de distribuição de renda e poder. Sua complexidade promove uma nova divisão social do trabalho e demandas diferentes daquelas da atividade agrícola, seja em relação às habilidades necessárias para o seu desempenho, seja em relação ao comportamento esperado do trabalhador.<sup>299</sup> Essas mudanças ampliaram a participação das mulheres na força de trabalho, reduzindo as taxas de fertilidade e aumentando as de divórcio.

A redução da natalidade foi fator decisivo para a mudança demográfica que desembocou no aumento da proporção de pessoas idosas na população. Ao mesmo tempo, as aspirações geradas pelas novas oportunidades de trabalho e as transformações nas relações familiares reduziram a proteção oferecida pelas famílias aos mais velhos, o que implicou novas reivindicações de seguridade social. Embora o modelo de bem-estar social seja um dos maiores exemplos de uniformidade da sociedade moderna (convergência), representa, de forma paradoxal, uma das mais evidentes mostras da diversidade (divergência). Nesse sentido, se a riqueza dos países constitui fator decisivo na definição da abrangência dos riscos cobertos, as variações nas políticas econômicas adotadas por países igualmente ricos explicam diferenças residuais, incluindo seus mecanismos de financiamento.<sup>300</sup>

Também na linha de justificação econômica, autores como James O'Connor e Claus Offe enfatizam a relação entre as demandas que surgem do processo de acumulação

---

<sup>297</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón...*,

<sup>298</sup> WILENSKY, Harold L. *Rich democracies: political economy, public policy, and performance*. Berkeley: University of California Press, 2002, p. 214-216.

<sup>299</sup> ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State...*, p. 55-57.

<sup>300</sup> WILENSKY, Harold L. *Rich democracies...*, p. 211-216.



capitalista e as funções desempenhadas pelo Estado. O'Connor afirma que ao Estado capitalista são atribuídas duas funções: (i) criar condições para a acumulação de capital e (ii) legitimar esse sistema mediante mecanismos de manutenção da harmonia social. O primeiro objetivo é atingido pela realização de gastos classificados como “capital social”, que consistem em investimentos destinados ao incremento da produtividade do trabalhador e à redução dos custos de reprodução dessa força de trabalho. O segundo implica gastos com a reparação dos efeitos da acumulação de capital, que se traduzem em “despesas sociais”. Para Claus Offe, as políticas do *welfare state* resultam de uma tentativa do Estado de criar mecanismos de compensação para os problemas provocados pelo desenvolvimento do capitalismo, como a necessidade de moradia para trabalhadores deslocados pela concentração espacial da indústria e de qualificação permanente da força de trabalho. Em outras palavras, o Estado de bem-estar social é “um preço a ser pago ao desenvolvimento industrial”,<sup>301</sup> depois de instituído, seu desenvolvimento é pautado pelos riscos atuais do processo de industrialização e pela capacidade de mobilização da classe trabalhadora.<sup>302</sup>

Retomando as linhas de justificação política, Gosta Esping-Andersen desenvolveu pesquisa seminal a respeito das distintas formas de desenvolvimento do *welfare state*; trabalho esse que se tornou referência obrigatória nas discussões sobre o tema.<sup>303</sup> Considera os estudos contemporâneos limitados pela incapacidade de superar as variáveis estabelecidas pela economia política clássica “classe, Estado, mercado e democracia”,<sup>304</sup> e os classifica conforme a ênfase seja colocada nas estruturas e sistemas globais ou nos atores e instituições. Entre os estudos orientados pelas estruturas e sistemas globais, estão as teorias que julgam como determinantes as semelhanças no grau de industrialização das nações. Integram esse grupo as teses de que o *welfare state* emerge da destruição das instituições tradicionais pela economia industrial ou que o consideram produto das contradições da acumulação de capital. Já o segundo grupo, de abordagem institucional, tem por característica a concepção da democracia como mecanismo de compensação dos riscos de mercado. Entre estas, estão as

---

<sup>301</sup> ARRETICHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare..., p. 68-73.

<sup>302</sup> OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson, 1984, p. 101.

<sup>303</sup> SCRUGGS, Lyle; ALLAN, James P. *Social stratification and Welfare Regimes for the 21<sup>st</sup> Century: revisiting de “Three Worlds of Welfare Capitalism*. Paper prepared por delivery at the 15<sup>th</sup> International Conference of Europeanists. Chicago: March/April 2006.

<sup>304</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, Set. 1991, p. 90.

que afirmam a conquista dos direitos sociais como resultantes do processo de fortalecimento da cidadania, tese que, em seu entender, foi contraditada historicamente pelo fato de as primeiras políticas de bem-estar terem sido adotadas justamente para conter o avanço da democracia e da ameaça socialista que trazia consigo.<sup>305</sup>

Para Esping-Andersen, as classes sociais são os principais agentes de mudança, e o equilíbrio de poder entre elas é o fator determinante na distribuição de renda. Nessa abordagem, o *welfare state* não se limita a corrigir os males do sistema capitalista, mas constitui autêntica fonte para a mobilização coletiva do poder através do fortalecimento dos trabalhadores. Esta mobilização é determinada por fatores como nível de organização sindical, número de votos e percentual de ocupação de cadeiras no parlamento e em posições de governo por partidos de esquerda ou trabalhistas. A responsabilidade por prover condições mínimas de vida a seus cidadãos não é critério suficiente para identificar o Estado de bem-estar, seja pela indeterminação do que integra esse mínimo, seja porque ignora a demanda por políticas emancipatórias. Assim, a qualidade dos direitos sociais, a estratificação social e o relacionamento entre Estado, mercado e família são os critérios indispensáveis nessa definição.

A sociedade capitalista produziu a “mercadorização” das pessoas, quando suprimiu as estruturas tradicionais que permitiam sua sobrevivência fora do contrato de trabalho. A reversão desse processo se dá pela introdução dos direitos sociais, que permitem a satisfação das necessidades da vida sem dependência do mercado. Isso não ocorre pela mera existência de um sistema de assistência ou previdência social, como bem demonstram as leis de assistência aos pobres, que atuavam de forma a maximizar a participação no mercado de trabalho. A mercadorização provoca divisão entre os trabalhadores que competem pelos postos de trabalho, inviabilizando a criação de redes de solidariedade e a organização de

---

<sup>305</sup> São citados como exemplo a França de Napoleão III, Alemanha de Bismarck e Áustria de von Taaffe. ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state...*, p. 94. No mesmo sentido: “Where liberal democratic institutions developed early (*Great Britain, the United States, Canada, France, Switzerland, Norway, Belgium, the Netherlands, and Italy*) welfare-state development was somewhat retarded; parliamentary democracy and expansion of the franchise provided legitimation, but at the same time their liberal creed—with its emphasis on free markets, private property, minimum government—discouraged state intervention in the market. Monarchical regimes, lacking either the legitimation or the ideological constraint of liberal democracy, often facing militant labor movements, had a greater need for and bureaucratic ability to institute the programs of the welfare state. Thus Bismarck is counted as a pioneer of the welfare state”. WILENSKY, Harold L. *Rich democracies...*, p. 215.

movimentos reivindicatórios. Nesse contexto, dentre os Estados que adotaram modelos de bem-estar, a desmercadorização do trabalhador se deu em graus bastante variados. Os modelos em que predomina a assistência social, caracterizada pela exigência de comprovação de pobreza e oferta de benefícios de valor reduzido, fortalecem o mercado ao encorajar a adesão à rede de proteção privada.

A implementação de previdência pública compulsória com amplo espectro de direitos, que caracteriza o segundo modelo, não significa, entretanto, que esse sistema promova a desmercadorização, já que os critérios de elegibilidade e a exigência de contribuições vinculadas ao trabalho podem reduzir esse efeito. O terceiro modelo se aproxima das propostas de Beveridge, de implementação de um conjunto básico de benefícios universais. Esse modelo pode ser classificado como solidário, mas não necessariamente desmercadorizante, já que a qualidade das prestações dificilmente é suficiente para fazer deles alternativas ao trabalho. Por fim, o quarto modelo, dos *welfare states* desmercadorizantes, viabiliza ao trabalhador a opção por parar de trabalhar em determinadas circunstâncias, como doença, “licença-maternidade, licença para cuidar dos filhos, licença educacional e seguro-desemprego”.<sup>306</sup>

Um outro critério de diferenciação dos modelos de bem-estar social é sua capacidade de promover a estratificação social. Sob esse enfoque, os tradicionais programas de assistência ao pobre promoviam essa estratificação ao estigmatizar seus beneficiários e estimular a hostilidade dos trabalhadores contra eles. O modelo de corporativismo estatal implantado por reformistas conservadores (Bismarck e von Taffe) também visava segregar os trabalhadores pela implementação de programas diferenciados por critérios de classe, ao mesmo tempo em que promovia a fidelização dos beneficiados à autoridade estatal, especialmente pela concessão de privilégios aos funcionários públicos. O sistema universalista é característico de governos formados por partidos socialistas, que pretendiam fundar políticas solidárias de bem-estar social. Nele, a igualdade de *status* substituiu os esquemas de assistência e de seguro corporativista. O desafio desse sistema é a manutenção da universalidade quando a ascensão econômica de uma parte dos trabalhadores dá origem

---

<sup>306</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*..., p. 103-104.

a novas classes médias, o que implica retorno do dualismo em que “os pobres contam com o Estado e os outros com o mercado”.<sup>307</sup>

A combinação desses elementos leva a três regimes distintos de *welfare state* que refletem diferentes índices de estratificação. O modelo liberal é caracterizado pelo predomínio da assistência, reduzidos programas de benefícios universais e modestos planos de previdência, levando a um baixo grau de desmercadorização e estímulo para dualismos políticos entre os pobres dependentes do Estado e os favorecidos pelo acesso a serviços diferenciados do mercado. No modelo conservador e corporativista, implantado em países como Áustria, França, Alemanha e Itália, o mercado desempenha um papel secundário, e o sistema de benefícios, organizado de forma a preservar os diferentes *status*, tem pouco efeito redistributivo. Enquanto o modelo conservador procura preservar a ordem social tradicional e o liberal subordinar as estruturas tradicionais aos imperativos do mercado, no regime social-democrata a principal preocupação é a promoção da solidariedade.<sup>308</sup> Seu desenho é caracterizado pelo universalismo das prestações, o que promove a desmercadorização do trabalho. Nos países que adotam esse modelo, as políticas visam a redução das desigualdades e a promoção de bem-estar em padrões superiores aos do atendimento de necessidades básicas. Ao capacitar a independência individual, o regime social-democrata promove uma política de emancipação tanto do mercado quanto da família. Por outro lado, considerando o alto custo desse sistema, a necessidade de maximizar os rendimentos faz com que a promoção do pleno emprego ocupe um papel central nas políticas sociais.

Nos estudos precedentes, as causas dos diferentes regimes de *welfare state* são relacionados aos fatores industrialização, crescimento econômico, capitalismo ou poder político dos trabalhadores. Nenhuma dessas variáveis, isoladamente consideradas, podem explicar a adoção de um ou outro regime. A resposta está em sua interação, especialmente se considerada a natureza da mobilização de classe, as estruturas de coalizão política e o perfil histórico da institucionalização do regime. A efetividade da mobilização dos trabalhadores depende da estrutura sindical, que pode ou não se refletir na formação de partido próprio. Ainda que ele exista, sua capacidade de construir um modelo de bem-estar depende das coalizões que é capaz de formar. Historicamente, até a Segunda Guerra

---

<sup>307</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*..., p. 106.

<sup>308</sup> SCRUGGS, Lyle; ALLAN, James P. *Social stratification and Welfare Regimes for the 21<sup>st</sup> Century*...

Mundial, as associações com as classes rurais, que constituíam maioria eleitoral, foram as mais eficazes. Após esse período, a adesão das novas classes médias foi decisiva na adoção de um ou outro modelo. Nesse sentido, a conclusão apresentada por Esping-Andersen é de que não são tanto os gastos, mas o caráter da relação entre as classes a causa decisiva para a implementação dos diferentes regimes de bem-estar, e será também esse fator que ditará suas perspectivas futuras.<sup>309</sup>

A despeito de todas essas divergências e efeitos, o Estado de bem-estar foi reconhecidamente um fator de estabilidade no período de pós-guerra.<sup>310</sup> Nos últimos anos, entretanto, tem sido objeto de severas críticas e contestações que colocam em xeque sua legitimidade.<sup>311</sup> A crise a que teria dado causa foi concebida desde a década de 1970 com diferentes explicações: sobrecarga democrática, desaceleração econômica ou crise fiscal.<sup>312</sup> Embora esses diferentes indicadores utilizados para justificar políticas de austeridade e de redução dos benefícios sejam contestados por vários estudos,<sup>313</sup> a pressão pela revisão do modelo tem resultado na privatização da cobertura de parte dos riscos e na remercadorização da força de trabalho.<sup>314</sup> No centro desse problema está a crise do emprego. Globalização, desindustrialização e crescentes inovações tecnológicas se somaram para provocar profundas mudanças no mercado de trabalho, exigindo diferentes graus de capacitação e impondo insegurança e precarização do vínculo de emprego.<sup>315</sup> O enfraquecimento da

---

<sup>309</sup> Philip Manow acrescenta aos três regimes de Esping-Andersen um quarto, cuja origem está relacionada à presença de forte conflito entre Igreja e Estado. Típico de países monodenominacionais da Europa meridional (Itália, Espanha e Portugal), é caracterizada pela cisão da esquerda provocada pela posição antirrepublicana da Igreja Católica e pela inviabilidade de coalizão do movimento trabalhista anticlerical com proprietários rurais católicos. Esse regime é marcado pela proteção do emprego masculino, pouca participação da mulher no mercado de trabalho e alto nível de desemprego juvenil, o que implica longa dependência do domínio parental e da solidariedade familiar. MANOW, Philip. Trabalhadores, Fazendeiros e o Catolicismo: uma história das coalizões de classes políticas e o regime de Estado de bem-estar social da Europa Meridional. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos.. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 243-250.

<sup>310</sup> OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State...*, p. 147.

<sup>311</sup> KEANE, John. Introduction. In: OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson, 1984, p. 19.

<sup>312</sup> CASTELS, Francis G. O futuro do Estado de bem-estar social: mitos de crise e realidades de crise. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos.. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 139.

<sup>313</sup> Ver: KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a ‘crise’ do Estado de bem-estar: retração, transformação fástica ou o quê? In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos.. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 107-138. CASTELS, Francis G. O futuro do Estado de bem-estar social..., p. 139-164.

<sup>314</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a ‘crise’ do Estado de bem-estar..., p. 107-138.

<sup>315</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a ‘crise’ do Estado de bem-estar..., p. 107-138.

condição salarial é, nas palavras de Robert Castel, a nova questão social, que assume ares dramáticos quando se lembra que no Estado social o trabalho é mais que trabalho, constituindo a base do reconhecimento social, assim como o desemprego é mais que desemprego, por expressar a redundância do homem.<sup>316</sup> O enfrentamento desse problema traz grandes desafios na compreensão de suas causas e traz consigo o risco de que seja utilizado como justificativa para o desmonte do Estado de bem-estar social, como será visto ao se analisar a experiência brasileira.

---

<sup>316</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 511-513.

### 3 A SOLIDARIEDADE SOCIAL NO BRASIL

#### 3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL

A noção de Estado de bem-estar social não é unívoca, assim como não existe consenso a respeito das políticas públicas que podem ou devem ser incluídas nesse conceito. Se, em termos mais genéricos, é possível afirmar que essas políticas envolvem medidas relativas à regulação das relações de trabalho, à legislação previdenciária e à distribuição de renda, em termos mais concretos é indiscutível que seu núcleo central é ocupado pela previdência social e seu forte apelo securitário.<sup>317</sup> De acordo com o Livro Branco da Previdência Social, esta teve início no Brasil com a publicação, no ano de 1923, da Lei Eloy Chaves, instituindo a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários.<sup>318</sup> Publicada durante a primeira república (1889-1930), essa lei não trazia em seu bojo regras com pretensões universalizantes ou qualquer atribuição de responsabilidade estatal pelos riscos

---

<sup>317</sup> PIERSON, Christopher. *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. S/l: Pennsylvania State University, 1998, p. 103. OLIVEIRA, Carlos Henrique de. *Da tutela das informações sociais do trabalhador à garantia efetiva de acesso aos benefícios previdenciários*. Tese (Doutorado) Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 11. Incluem-se necessariamente nessas medidas o seguro contra acidentes de trabalho, a assistência médica, aposentadorias e pensões, seguro-desemprego e abono familiar. SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil: uma abordagem histórica (1923-1945)*. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2018, p. 48-49. A respeito das diversas configurações do Estado de Bem-Estar Social ver DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Caderno n. 8, 1993. A amplitude do tema impõe um recorte metodológico. Nesse caso, optou-se pela análise da implementação do Estado de bem-estar social, sob o ponto de vista da despesa pública, com foco no desenvolvimento do regime previdenciário. Além do fato de a previdência ocupar um papel central na origem e evolução deste modelo de Estado, uma análise mais ampla das políticas sociais implicaria desafios incompatíveis com o escopo desse trabalho. Como firma Eduardo Fagnani, a avaliação global da política social no Brasil constitui tarefa bastante complexa pela ausência de estudos em determinadas áreas ou voltados para a articulação entre políticas setoriais e política econômica. Por outro lado, a situação brasileira possui especificidades decorrentes da circunstância de ter desenvolvido tardiamente o capitalismo (capitalismo tardio), o que impôs uma agenda diferenciada voltada para a solução de problemas da infraestrutura urbana. Isso significa que a questão social no Brasil agrega as áreas consagradas nos modelos clássicos (saúde pública, educação, previdência e assistência social e seguro-desemprego) com carências estruturais relativas ao transporte público, habitação e saneamento. FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005, p. 1-4.

<sup>318</sup> BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS/GM, 2002, p. 10. Esta afirmação, embora conte com a adesão de parcela majoritária da doutrina, não é consensual. IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 57. SEGURA, Fabiano Fernandes. *Lei Eloy Chaves e previdência social no Brasil: uma análise sociológica*. São Paulo: Annablume, p. 16.

cobertos, mas se limitava a conferir um tratamento diferenciado a uma determinada categoria profissional, cuja atuação era essencial para o funcionamento da economia.

Nesse período, o espaço político era dominado por uma oligarquia agrária e industrial resistente a normas de cunho social e ao fortalecimento do papel do Estado. No plano jurídico, vigorava uma Constituição (1891) que, de índole liberal, consagrava os princípios econômicos do *laissez-faire*, entre os quais, o de não regulamentação das profissões.<sup>319</sup> A economia ainda experimentava a predominância da cultura cafeeira de exportação cuja expansão, no fim do século XIX, havia propiciado um surto de crescimento econômico.<sup>320</sup> E foi esse modelo de produção agrária voltada para exportação, com escoamento altamente dependente do sistema ferroviário, que “ligou o país à ordem econômica capitalista internacional” e viabilizou o crescimento da indústria e o desenvolvimento da infraestrutura.<sup>321</sup>

Essa expansão do capitalismo industrial associada à intensificação da corrente migratória produziu efeitos sociais bastante próximos aos experimentados na Europa um século antes. O espaço urbano passou a ser ocupado por um número cada vez mais expressivo de operários que, submetidos a baixos salários e a jornadas exaustivas de trabalho, viviam em condições de miserabilidade, habitando estruturas insalubres e alimentando-se de maneira inapropriada.<sup>322</sup> Essas circunstâncias evidenciavam a obsolescência dos mecanismos de proteção social então existentes, baseados na assistência

---

<sup>319</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2013, p. 214-225.

<sup>320</sup> POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. São Paulo em Perspectiva. 18(2): 3-16, 2004, p. 8.

<sup>321</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 33.

<sup>322</sup> Em discurso proferido em 20 de março de 1919, Rui Barbosa faz a defesa do operário, aquele que “tomou dos ombros da escravidão a carga do trabalho emancipado”. Afirma que com “os grandes e fortes está o lucro; com os fracos e humildes, o perigo” e atesta as más condições de vida a que estes estão submetidos: “Até agora o abrigo das classes proletárias é, habitualmente, a casa de cômodos, ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão. Na casa de cômodos se atestam criaturas humanas como sacos em tulhas, em uma promiscuidade inconcebível, que lembra os quadros do tráfico negreiro (...) São habitações sem ar e sem luz, onde adultos e crianças vivem na mais sórdida promiscuidade; onde os mais pudicos, quando obedecem às leis de perpetuação da espécie, abrigam-se por trás de uma cortina rota, quase transparente; onde, à noite, em um ambiente fechado, respira o triplo das pessoas que o mesmo poderia comportar; onde os gêneros alimentícios, pendentes das paredes, contribuem para perfumar o ambiente malcheiroso; onde os fogareiros, de carvão ou querosene, enegrecendo os muros, asfixiam e enjoam; onde o tuberculoso, escarrando por toda a parte, mimoseia os seus próximos com presentes gregos; onde crianças imundas e enfezadas brincam em corredores sombrios; onde, em bacias de folha, se lava a roupa dentro do próprio quarto e põe-se a secar às janelas, quando as há.” BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. n/p.



familiar, da igreja, de instituições de auxílio mútuo e de caixas beneficentes.<sup>323</sup> Com efeito, as sociedades de ajuda mútua foram importantes instrumentos de organização operária e de classe média durante o período da República Velha. Consistiam em uma forma voluntária de associação que, mediante contribuições, fornecia auxílio-funeral, aposentadoria, benefícios médicos e outros. A par dessas instituições de caráter voluntário, algumas empresas organizavam caixas beneficentes para seus empregados. Neste caso, entretanto, a participação era obrigatória e o financiamento se dava principalmente mediante o desconto de contribuição diretamente do salário.<sup>324</sup>

A insatisfação gerada pela insuficiência desses mecanismos de proteção foi determinante para que anarquistas, socialistas e comunistas ganhassem protagonismo junto aos operários e obtivessem êxito em impor a questão social ao debate público.<sup>325</sup> Esses movimentos, a despeito de fortemente reprimidos pelo Estado, conseguiram promover nas duas primeiras décadas do século XX um longo ciclo de greves que deram voz aos pleitos dos operários.<sup>326</sup> Contudo, não foi apenas a pressão da classe trabalhadora que pôs a questão social na ordem do dia nas discussões políticas do período. Havia também influência do contexto externo. A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa fizeram desta uma questão prioritária em âmbito internacional. Essa preocupação se refletiu na introdução de uma abordagem inovadora, que foi apresentada durante a Conferência de Paz em Versalhes. Essa nova estratégia buscava reduzir a questão social a um problema suscetível de solução através de medidas governamentais técnico-administrativas, evitando, assim, o uso da violência como havia ocorrido na Rússia. Como resultado, o tratado incluiu o compromisso dos governos signatários de tomarem iniciativas na resolução da questão social.<sup>327</sup>

A conjugação desses fatores forçou a instalação da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, tendo por função justamente a discussão dessa questão. Este é sem dúvida um momento de inflexão, já que o Estado brasileiro tinha até então resistido a qualquer intervenção pública nos processos acumulativos.<sup>328</sup> A despeito disso, fato é que os

---

<sup>323</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 11-15.

<sup>324</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 44-45.

<sup>325</sup> SEGURA, Fabiano Fernandes. *Lei Eloy Chaves e previdência social no Brasil: uma análise sociológica*. São Paulo: Annablume, p. 17-91.

<sup>326</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 115.

<sup>327</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 45-46.

<sup>328</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 23.

operários no Brasil não representavam uma efetiva ameaça de ruptura para as estruturas sociais existentes tal como havia ocorrido na Revolução Russa. Seus pleitos eram mais modestos: direitos mínimos que melhorassem suas condições de vida bastante afetadas pela carestia causada pela Primeira Guerra Mundial.<sup>329</sup> Essas demandas imprimiram às primeiras leis estritamente sociais a natureza de proteção ao trabalho. São elas a Lei de Acidentes de Trabalho de 1919, que atribuía ao empregador o ônus por esses sinistros, a Lei de Férias de 1925 e o Código de Menores de 1927.<sup>330</sup>

É nesse contexto que se insere a discussão a respeito da natureza da Caixa de Assistência estabelecida pela Lei Eloy Chaves e das diversas outras que lhe seguiram em favor de diferentes categorias profissionais. Essa não foi, de fato, a primeira norma prevendo mecanismos de proteção ao trabalhador, pois antes dela várias formas de pensões já haviam sido criadas durante o período colonial em instituições denominadas como Montepio. A inovação promovida pela Lei Eloy Chaves foi a extensão desses mecanismos de proteção até então restritos ao serviço público para o setor privado. O modelo implementado pela nova legislação consistia na criação de fundos específicos por companhias, destinados a fornecer benefícios voltados à manutenção da renda familiar em casos de doença, incapacidade, velhice ou morte. O financiamento desses fundos se dava mediante contribuição tripartite, do empregado, do empregador e do governo, e os benefícios eram calculados de acordo com a contribuição do segurado.<sup>331</sup>

Para Fábio Zambitte Ibrahim e Fabiano Fernandes Segura, ao estabelecer benefícios direcionados a grupos limitados e sem responsabilidade estatal pelas prestações, essas normas não podem ser compreendidas como inaugurais de um sistema público de proteção social, mas apenas como mecanismos de instituição compulsória de sistemas privados de previdência.<sup>332</sup> No mesmo sentido, Wanderley Guilherme dos Santos não vê na instituição das CAP a consagração de direitos de cidadania, mas o estabelecimento de um compromisso privado entre uma empresa e seus trabalhadores.<sup>333</sup> Apesar dessas inegáveis limitações, a Lei Eloy Chaves é concebida como uma ruptura com as práticas liberais então dominantes.

---

<sup>329</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil...*, p. 256-257.

<sup>330</sup> SEGURA, Fabiano Fernandes. *Lei Eloy Chaves e previdência social no Brasil...*, p. 17-91.

<sup>331</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 48.

<sup>332</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 56-57. SEGURA, Fabiano Fernandes. *Lei Eloy Chaves e previdência social no Brasil...*, p. 108-130.

<sup>333</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 24.

Ademais, a sua natureza deve ser identificada no contexto histórico em que ela está inserida e o sistema de proteção que implantou se aproxima muito daquele que é considerado o primeiro sistema de seguridade social do mundo: o bismarckiano. Com efeito, este modelo tem por características distintivas: a contributividade (benefícios condicionados à prévia contribuição); a proporcionalidade entre benefícios e contribuições; o financiamento tripartite através de contribuições dos empregados e empregadores e aportes estatais derivados de tributação específica; e, por fim, o papel regulador do Estado.<sup>334</sup>

As CAP seguiram esse padrão ao estabelecer benefícios proporcionais às contribuições e ao submeter as instituições que as operavam (empresas) à supervisão do Conselho Nacional do Trabalho – CNT, criado especificamente com essa finalidade. Adicionalmente, embora não fossem aportados recursos que transitassem pelo Tesouro Nacional, havia contribuição estatal através de taxas incidentes sobre os serviços.<sup>335</sup> Para aqueles que rejeitam a natureza previdenciária das CAP, o marco inaugural da previdência social deve ser deslocado em aproximadamente uma década, com a criação, pelo governo provisório de Getúlio Vargas, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, estes sim submetidos a controle público exercido por institutos de natureza autárquica.<sup>336</sup> Para além dessa controvérsia acerca do marco inaugural do sistema previdenciário, é indiscutível que, após a Revolução de 1930, ocorre uma verdadeira transformação no tratamento dessa questão no Brasil.

A relevância que é atribuída ao tema se evidencia, entre outros, pela criação, neste mesmo ano, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. É em registro de memória desse órgão que se percebe claramente como se reproduziram, no Brasil, as razões que determinaram a emergência do *welfare state* no resto do mundo. Na exposição que acompanha o relatório *O Ministério do Trabalho, Indústria e Commercio e a sua função na economia brasileira*, apresentado no ano de 1936 pelo Ministro Agamemnon Magalhães,<sup>337</sup> a questão social é reconhecida como um fato da industrialização e um problema com três

---

<sup>334</sup> MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2016, p. 17.

<sup>335</sup> SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil...*, p. 55-61.

<sup>336</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário...*, p. 57.

<sup>337</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *O Ministério do Trabalho, Indústria e Commercio e a sua função na economia brasileira*. Rio de Janeiro: 1936. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=800791&pagfis=7> Acesso em: 15 dez. 2020.

diferentes aspectos: o social, resultante da desorganização das formas tradicionais de sociabilidade; o econômico, relativo ao comprometimento da produtividade da indústria em função das más condições de vida e de trabalho; e o político, decorrente da permeabilidade dos trabalhadores a movimentos políticos alternativos, especialmente os comunistas.<sup>338</sup>

O Estado que surge a partir do ano de 1930 distingue-se fortemente do modelo oligárquico, entre outras razões pela substituição de concessões esporádicas de benefícios por uma política governamental específica de proteção ao trabalhador urbano.<sup>339</sup> E essa política nasceu e ficou marcada pelo signo da ideia que dominava os debates políticos da intelectualidade na época: o corporativismo.<sup>340</sup> Com efeito, dois movimentos nacionalistas conservadores ganharam corpo nesse período. De um lado, organizações fascistas que pregavam o partido único e o controle da economia por um Estado forte, constituído pelo chefe da nação e integrado por órgãos profissionais. De outro, uma corrente autoritária, que atribuía ao Estado a função de promover o desenvolvimento e o bem-estar geral, pondo fim aos conflitos sociais e lutas partidárias.<sup>341</sup> A doutrina corporativista, uma concepção orgânica da sociedade, que vê em assembleias compostas por representantes classistas a verdadeira democracia, esteve associada a essas duas correntes de pensamento.<sup>342</sup> Um importante defensor do Estado autoritário corporativista no Brasil foi Oliveira Vianna. Intelectual ilustre, atuou como conselheiro do Ministério do Trabalho, sendo por 8 anos responsável pela política previdenciária.

De acordo com James M. Malloy, Vianna foi o articulador do esforço de despolitizar a questão social e reduzi-la a uma questão administrativa.<sup>343</sup> Na obra *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*, Evaldo Vieira apresenta o pensamento deste intelectual, associando-o às políticas que foram então implementadas. O desejo de superação da democracia-liberal pela implantação de um Estado forte, que surge no Estado Novo; o fortalecimento da Administração Pública, que corresponde à ampliação da prestação de serviços, crescimento e centralização da administração percebidos a partir do ano de 1930

---

<sup>338</sup> SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil...*, p. 30-33.

<sup>339</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil...*, p. 280-286.

<sup>340</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista...*, p. 110 e 118.

<sup>341</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil...*, p. 301-305.

<sup>342</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista...*, p. 111. VIEIRA, Evaldo Amaro Vieira. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010, p. 89, 103 e 143.

<sup>343</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 70-73.

(centralização de comando e descentralização funcional); maior intervenção do Estado na economia e sua modernização pela conciliação entre capital e trabalho, que foram concretizados na organização da Justiça do Trabalho e nas intervenções estatais nos sindicatos; equalização entre patrões e empregados em tribunais paritários e nos conselhos das instituições de previdência; e ainda a substituição dos partidos pelas corporações; enfraquecimento do parlamento e fortalecimento do Executivo, que passa a atuar como órgão legislador, através do uso de Decretos-Leis.<sup>344</sup>

Do ponto de vista da efetiva implementação das políticas previdenciárias, no ano de 1933 é introduzido um novo conceito, que irá permanecer em operação até 1966. Nele, a previdência deixa de ser organizada em torno de fundos específicos por empresas (CAP) para se basear na criação de instituições responsáveis pela cobertura de todos os trabalhadores de determinada categoria profissional: são os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP. Além da segmentação dos beneficiários por categorias profissionais em substituição às unidades empresariais, a passagem das CAP para IAP implica uma outra mudança relevante: agora é o Estado quem gere essas instituições. Wanderley Guilherme dos Santos estabelece uma distinção entre o que identifica como legislação social, *stricto sensu*, ou seja, aquela voltada para a resolução dos problemas da equidade, por via compensatória, daquela destinada a atender as demandas sindicais mais diretamente vinculadas à acumulação de capital – legislação trabalhista.<sup>345</sup> Nesse contexto, o modelo previdenciário inaugurado pela Lei Eloy Chaves implicaria uma distribuição de responsabilidades dos riscos sociais entre o Estado e as associações privadas. Enquanto o primeiro zelaria por maior justiça no processo de acumulação, mediante a edição de regras de natureza trabalhista, incumbia ao setor privado assegurar a aplicação de mecanismos (seguros privados entre empregadores e empregados) de compensação das desigualdades criadas por esse mesmo processo de acumulação.

Nesse sentido, o ano de 1933 marca a subversão dessa ordem ao criar institutos que têm por característica justamente unificar, sob a jurisdição do Estado, a responsabilidade

---

<sup>344</sup> VIEIRA, Evaldo Amaro Vieira. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil...*, p. 102-135.

<sup>345</sup> Segundo o autor, “entender-se-á por equidade o ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais, e por acumulação as ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços”. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 16 e 28.

pela solução do problema de acumulação e da equidade.<sup>346</sup> A partir desse momento, passam a coexistir os dois modelos previdenciários, CAP e IAP, o que implica a manutenção de duas formas contrapostas de organização da previdência social: a forma privada das primeiras e a forma estatal dos últimos. Em comum, está o seu sistema de financiamento, baseado na contribuição tripartite, em que empregador e governo contribuem com parcela idêntica a do segurado, e o regime de capitalização, que irá persistir até o ano de 1966, quando é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). De acordo com Amélia Cohn, dois objetivos são preenchidos com a política previdenciária instituída no ano de 1933: o regime de capitalização transforma as instituições previdenciárias em mecanismos de captação forçada de poupança, ao mesmo tempo que os serviços e benefícios prestados por elas respondem às demandas dos assalariados e ajudam a manter o seu nível de consumo.<sup>347</sup>

Da perspectiva das prestações, tanto as CAP quanto os IAP não se limitavam a estabelecer benefícios de índole eminentemente previdenciária como as aposentadorias, pensões, seguro contra acidente de trabalho e seguro-desemprego, mas incluíam também assistência médica, habitação e uma série de outros serviços característicos do que se denomina seguridade social.<sup>348</sup> Não havia, entretanto, uniformidade nas prestações e essa diferenciação tinha duas causas: cada um dos IAP era criado por lei específica, o que ocasionava diversidade nos padrões de benefícios e serviços já na sua origem; e a forma de financiamento adotada, baseada na capacidade contributiva do empregado (salário), o que implicava diferentes níveis de capacidade financeira dos institutos. Em resultado, o sistema previdenciário acabava por replicar as disparidades econômicas das diferentes categorias contempladas,<sup>349</sup> o que pode ser uma das justificativas para a cultura nacional, de ver os benefícios previdenciários como privilégios e não direitos da cidadania.

Além da acentuada diferenciação entre as prestações recebidas, uma segregação mais profunda marca esse período: a que separa incluídos e excluídos. Entre os anos de 1931 até 1938 foram criados institutos em benefício dos empregados de serviços públicos do setor de transportes, luz e força, telégrafos e telefones, portos e água e esgoto (CAP); marítimos (IAPM); comerciários (IAC); bancários (IAPB); industriários (IAPI), transportes e cargas

---

<sup>346</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 26.

<sup>347</sup> COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980, p. 8 e 229.

<sup>348</sup> SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil...*, p. 66-70.

<sup>349</sup> COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil...*, p. 9.

(IAPTEC) e operários estivadores (IAPE). No ano de 1945, os associados de todas as entidades somavam 2.762.822, dos quais cerca de 43,6% (1.530.000) eram industriários. Além dessas instituições, existiam sistemas próprios para servidores militares e civis. Utilizando-se de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística relativos ao ano de 1940, verifica-se que cerca de 22 milhões de pessoas, ou 83,4% dos trabalhadores, estavam fora da cobertura previdenciária, um número composto majoritariamente por trabalhadores rurais, autônomos e domésticos.<sup>350</sup>

A literatura acerca das razões que teriam determinado a escolha das categorias contempladas, se não pode ser considerada unânime, também não apresenta um conjunto muito extenso de explicações. James Malloy associa dois critérios diferentes: o nível de organização e o peso econômico da atividade de que participavam. Em um primeiro momento, teriam sido contempladas as categorias mais bem organizadas e estrategicamente bem localizadas e, na sequência, aquelas com maior significado econômico.<sup>351</sup> Amélia Cohn, para quem a previdência social tem o caráter duplo de resposta a reivindicações e mecanismo de controle, afirma que tanto a criação das CAP quando dos IAP atendeu cronologicamente as categorias mais atuantes. A autora contesta a aplicabilidade do critério econômico adotado por Malloy, uma vez que ele seria incompatível com a ausência de cobertura ao setor rural, sustentáculo da economia de exportação do período.<sup>352</sup> Em trabalho mais contemporâneo, Andrej Slivnik busca resposta na leitura de relatórios técnicos elaborados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio durante o período considerado. Sua conclusão é de que, após a criação desse Ministério, a escolha das categorias a serem contempladas pela cobertura previdenciária foi determinada pela sua relação com o projeto de modernização do país,<sup>353</sup> ou seja, com os processos de industrialização e de urbanização.<sup>354</sup>

---

<sup>350</sup> SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil...*, p. 99-117.

<sup>351</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 75.

<sup>352</sup> COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil...*, p. 20. A resposta a essa oposição pode ser encontrada na obra de Malloy, no sentido de que, até o início dos anos 60, o setor rural não constituía fonte de pressão. Por outro lado, conforme aponta Marcelo Medeiros, havia uma preocupação em não interferir nos interesses das oligarquias agrárias, detentoras de forte poder político. MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 a 1990*. Texto para discussão n. 852. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, dez./2001, p. 11.

<sup>353</sup> SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil...*, p. 99-117.

<sup>354</sup> Analisando a implementação dos sistemas de seguridade social na América Latina, Carmelo Mesa-Lago apresenta justificativas de ordem administrativa e burocrática para o modelo de estabelecimento e ampliação da cobertura: “A cobertura começou pelos grupos organizados, pelas grandes empresas, por empregadores formais e assalariados urbanos, os mais fáceis e rápidos de identificar, filiar, arrecadar, ter

Ao analisar as mudanças introduzidas pela revolução de 1930, Wanderley Guilherme dos Santos desenvolve o conceito chave de cidadania regulada. Através dele, propõe uma vinculação da cidadania e dos direitos que lhe são correlatos com um sistema de estratificação ocupacional legalmente estabelecido. Por esse mecanismo, são reconhecidos como cidadãos apenas os membros da comunidade que se encontram em uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei, restringindo-se seus direitos ao lugar que ocupam no processo produtivo. Assim, não alcançariam esse status os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos de profissões não reguladas, que permaneceriam na condição de pré-cidadãos.<sup>355</sup> Merece registro, ainda, em relação a esse período muito particular da história da previdência social no Brasil, dois efeitos colaterais desse esforço por maior racionalização da administração pública e burocratização das relações entre capital e trabalho. Com efeito, além da criação dos institutos, esse processo provocou: o surgimento de dirigentes sindicais comprometidos com o poder central (pelegos), por um lado, e de uma elite de tecnocratas especializados em previdência social, de outro.<sup>356</sup> Nos anos seguintes, esses dois grupos irão se confrontar na batalha que se travará a respeito da reorganização do sistema previdenciário.

A partir do ano de 1945 se inaugura uma nova fase na política brasileira, que deve se estender até o ano de 1964: a fase populista. No que diz respeito à proteção social, essa fase será marcada pelos esforços do poder público em responder às necessidades surgidas da concentração urbana e da modernização do país, o que implica inovações no âmbito da educação, saúde, assistência social e habitação.<sup>357</sup> Ao mesmo tempo, ocorre a expansão do sistema estabelecido no período anterior pela incorporação de novos grupos a um padrão de

---

registro e conta individual. Foi proposto que a cobertura fosse estendida progressivamente, mas isso não pôde ser feito em muitos países devido ao predomínio das pequenas empresas, ao trabalho doméstico, por conta própria, em domicílio, ocasional e rural de subsistência.” MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América...*, p. 21.

<sup>355</sup> De acordo com o autor, “Com a carta de 1937 a população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados o são por categoria profissional, e apenas estes poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado. A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se cidadania”. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 75-76. No mesmo sentido, Amélia Cohn entende que tanto a legislação do trabalho, quanto a da previdência social, representam a primeira forma pela qual as massas populares veem definida a sua cidadania. COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil...*, p. 20.

<sup>356</sup> COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil...*, p. 21 e 28.

<sup>357</sup> MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil...*, p. 13.



sistema previdenciário que é “seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado”.<sup>358</sup>

Mais uma vez, a situação internacional irá influenciar as discussões e decisões políticas no Brasil. No exterior, os debates acerca da proteção social refletiam a divulgação, na Inglaterra, do documento a que se atribui a responsabilidade pelo estabelecimento do conceito moderno de seguridade social. Trata-se do Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins, de Sir William Beveridge, que propunha a integração dos seguros sociais, assistência social e seguros voluntários. Além dessa integração, o plano estabelecia seis princípios que iriam orientar a implementação de sistemas previdenciários. Esses princípios são assim identificados por Carmelo Mesa-Lago: (i) universalidade da cobertura; (ii) igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento, que implicava taxas de contribuição e de prestações uniformes para todos os segurados; (iii) solidariedade e redistribuição de renda; (iv) abrangência e suficiência das prestações; (v) unificação administrativa e (vi) sustentabilidade financeira. Além do Plano Beveridge, merecem registro, ainda, no plano internacional, a Declaração da Filadélfia, de 1944, em que a Organização Internacional do Trabalho – OIT elevou a seguridade social a um instrumento internacional; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que consagrou o direito de toda pessoa à seguridade social; e, por fim, a Convenção n. 102, da OIT, aprovada no ano de 1952, que estabeleceu a norma mínima da seguridade social.<sup>359</sup>

Essas circunstâncias internacionais reforçaram a percepção já existente de necessidade de reforma nos programas. Os especialistas em previdência social da América Latina foram unânimes sobre a necessidade de incorporação dos princípios da universalização da cobertura, de padronização das contribuições e benefícios e de unificação administrativa. Reclamavam, ainda, a ampliação de benefícios para os programas de assistência médica e social, pela oferta de cobertura integral. Todas essas reformas deveriam ser financiadas de acordo com o princípio da solidariedade social, o que implicava uma efetiva redistribuição de renda. Portanto, é possível afirmar que a importância do caráter redistributivo nas políticas sociais e a necessidade de sua implementação só passam a ser

---

<sup>358</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil...*, p. 22.

<sup>359</sup> MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América...*, p. 17-33.

efetivamente discutidas a partir da década de 1940. Nesse caso, as soluções que são apresentadas pelos tecnocratas focavam em dois aspectos principais: “a exclusão do sistema de um vasto segmento de necessitados e a falta de equidade entre os programas”.<sup>360</sup>

O primeiro esforço para solucionar esses problemas foi empreendido ainda no governo Vargas quando, no ano de 1945, uma comissão de especialistas apresentou ao presidente um relatório recomendando: a unificação das instituições previdenciárias no Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB, a universalização da previdência e a ampliação da assistência médica, cuja importância deveria ser equivalente a dos benefícios.<sup>361</sup> Esse plano chegou a ser instituído por decreto (Decreto-Lei n. 7.526, de 7 de maio de 1945), contudo, com a queda de Vargas, não logrou ser implementado. Diversos outros projetos apoiados pelos tecnocratas da previdência social foram apresentados com o objetivo de racionalizar o sistema pela implementação dos três princípios previstos no plano do ISSB: unificação, universalização e padronização. Apesar do papel central da seguridade social na estratégia de governo, esses projetos se arrastaram por mais de uma década e é apenas no ano de 1960 que a Lei Orgânica da Previdência Social é publicada. Em seu texto, só um de seus objetivos originais foi atingido, o de uniformização de contribuições e benefícios.<sup>362</sup>

No ano de 1964 tem início uma nova fase autoritária, cuja política é identificada como modernização conservadora. O foco é a ampliação da intervenção estatal e a reforma nos mecanismos de gestão governamental. A tradução desses objetivos em termos de políticas sociais resulta na consolidação do sistema já existente e na promoção de “profundas alterações na estrutura institucional e financeira”.<sup>363</sup> Entre essas mudanças está a unificação dos institutos previdenciários (1966), com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Nesse mesmo ano, é instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, suprimindo a estabilidade do trabalho prevista na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Um ano depois, é transferida ao Estado a responsabilidade pelo seguro do

---

<sup>360</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*, p. 91 e 111.

<sup>361</sup> COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*, p. 10-11.

<sup>362</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*, p. 106-109.

<sup>363</sup> MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil...*, p. 13.

trabalhador.<sup>364</sup> No ano de 1972, os empregados domésticos passam a ser obrigatoriamente incorporados ao INPS.

Segundo James Malloy, a mudança mais significativa promovida pelo regime autoritário que teve início no ano de 1964 foi a extensão da proteção social ao setor rural. Com ela, rompe-se, pela primeira vez, com o conceito de tripla contribuição definida na Lei Eloy Chaves, uma vez que o segurado não estava obrigado a contribuir.<sup>365</sup> Também para Wanderley Guilherme dos Santos a criação do Funrural, no ano de 1971, representa um momento de inflexão. Em primeiro lugar, pelo rompimento da concepção contratual da previdência, pela qual os benefícios são proporcionais às contribuições realizadas. Em segundo lugar, porque essa mudança impôs a rediscussão dos direitos que devem ser incorporados ao estatuto jurídico dos trabalhadores rurais e dos critérios que devem ser adotados na identificação desses direitos. Assim, haveria aqui um rompimento com “o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais”, ficando “na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais igualmente básicos”.<sup>366</sup>

A análise da política de desenvolvimento adotada no período revela que se optou por priorizar o crescimento econômico para, a partir dele e da acumulação de renda viabilizada por ele, realizar a distribuição dos ganhos. Essa estratégia demandou uma forte repressão aos movimentos reivindicatórios por um lado, e a implementação de políticas assistencialistas compensatórias de outro,<sup>367</sup> ao mesmo tempo em que se promoveu a consolidação e expansão do sistema social brasileiro.<sup>368</sup> Essas políticas foram capazes de

---

<sup>364</sup> A respeito da evolução legal do seguro por acidente de trabalho a partir de 1919, quando é publicada a Lei de Acidentes de Trabalho: “Assim, os processos de acidente de trabalho permanecem, até 1924, na esfera dos conflitos privados, a rigor policiais. Nesse ano, a reforma da lei, organizada pelo Conselho Nacional do trabalho, adere à doutrina do risco profissional objetivo. Em 1944 se consagra a teoria do risco objetivo, que só se alterará em 1967, quando se integra o seguro por acidentes de trabalho à previdência social, implicitamente reconhecendo tratar-se de um risco social do processo acumulativo, a ser compensado previdenciariamente”. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 23-24.

<sup>365</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 136-139.

<sup>366</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 115-116.

<sup>367</sup> MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil...*, p. 14.

<sup>368</sup> Nesse caso é notável o esforço de universalização realizado: “Aqui, trata-se de enfatizar, pela sua importância, tanto a questão do timing da incorporação quanto o volume dos contingentes incorporados, ao longo do processo de consolidação do sistema de proteção social. Isto é, de um lado, foi considerável a rapidez da incorporação da população a tais serviços, já que praticamente estiveram concentrados em uma década - da metade dos 70 a meados dos 80 - a ampliação do acesso e a expansão da cobertura dos principais programas de previdência, educação, saúde e alimentação, com claras perdas de qualidade. Em segundo lugar, dado o tamanho da população e sua estrutura etária, os programas sociais básicos muito rapidamente

promover a ampliação da oferta de bens e serviços direcionadas especialmente para as classes de média e alta renda, mas tiveram pouco impacto na sua redistribuição.<sup>369</sup>

Em consequência, o diagnóstico do fim dos anos 1970 mostra que o esforço de implementação e desenvolvimento do sistema de proteção social teve pouco efeito na redução das desigualdades e não foi capaz de promover um desenvolvimento social compatível com o desenvolvimento econômico alcançado.<sup>370</sup> Sônia Miriam Draibe aponta as seguintes razões para esse resultado: a fraca capacidade de incorporação social, que manteve à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos; o fato de os programas terem reforçado privilégios; a dissociação entre a expansão quantitativa dos programas e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados; a historicidade das estruturas sociais que reproduzem essas desigualdades.<sup>371</sup>

Nos anos 1980, as políticas sociais se veem inseridas em uma agenda de reformas que buscava responder às demandas da sociedade pelo alargamento da democracia social (equidade). Essa demanda se traduzia pela “extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988”.<sup>372</sup> No campo da previdência social, foi instituído, no ano de 1986,

---

afetaram clientelas enormes, constituindo-se, portanto, em programas de massa, mesmo quando teoricamente focalizados sobre público salvo específicos”. DRAIBE, Sônia Miriam. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Caderno n. 32, 1998, p. 4. “A expansão da previdência social pode ser atestada pela evolução do número de segurados inativos urbanos, que passou de 2,3 para 5,3 milhões de pessoas, entre 1971 e 1980. Esse crescimento foi ainda mais expressivo no caso da clientela rural, que evoluiu de 833 mil para 2,5 milhões, entre 1973 e 1980.” FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)* ..., p. 47.

<sup>369</sup> FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)* ..., p. 6. MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil...*, p. 16.

<sup>370</sup> “Entre 1930 e 1980, a produção nacional foi multiplicada por 18,2 vezes (6,0% ao ano), o que permitiu constituir uma das mais importantes possibilidades para a consagração de uma nova estrutura produtiva nacional (de base industrial), necessária à conformação do sistema de proteção social no Brasil. Tudo isso, todavia, não se mostrou suficiente para que o país chegasse a apresentar níveis de pobreza, de homogeneização do mercado de trabalho e de desigualdade social comparáveis a países com desempenho econômico similar.” POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo...*, p. 8.

<sup>371</sup> “Em outras palavras, os limites do nosso *Welfare State* também expressavam a heterogeneidade e a dualidade social da nossa sociedade - características estruturais que, obviamente, não são nem podem ser plenamente resolvidas pelos programas sociais. Por isso mesmo, o enorme esforço social, institucional e financeiro investido na construção do sistema de políticas sociais torna-se mais nítido quando confrontado com as tenazes restrições postas pela estrutura socioeconômica do país, em particular as referidas a um mercado de trabalho pouco integrado, aos baixos níveis de assalariamento e formalização e, enfim, aos patamares baixíssimos de salários.” DRAIBE, Sônia Miriam. *O sistema brasileiro de proteção social...*, p. 7-8.

<sup>372</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. *O sistema brasileiro de proteção social...*, p. 3-4.

um grupo de trabalho presidido pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, cujo objetivo era apresentar uma proposta de reforma estrutural da Previdência Social que visasse à justiça social.

As principais propostas desse grupo, muitas delas posteriormente incorporadas no texto constitucional, foram assim compiladas por Eduardo Fagnani:<sup>373</sup> (i) Introdução do princípio da seguridade social: transição de um modelo contratualista para um sistema de amplo bem-estar social, com direitos sociais universais nos campos da Previdência, Saúde e Assistência Social, independentemente da contribuição individual, ou seja, adoção da lógica da solidariedade social. (ii) Reforma do plano de benefícios pela: universalização da cobertura através da criação do Regime Previdenciário Único, baseado na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços para os segurados urbanos e rurais; correção dos critérios de cálculo do valor do benefício, uma decorrência da manipulação promovida no período autoritário com a finalidade de controlar o déficit na previdência; aumento do valor dos benefícios; estabelecimento de piso e atrelamento da correção ao salário mínimo, com a finalidade de ampliar o papel da previdência na distribuição de renda; introdução do princípio da seletividade, “priorizando os benefícios associados aos riscos não programáveis (doença, invalidez e morte) em detrimento dos programáveis (salário-família, auxílio-natalidade etc.); aumento da cobertura do benefício Renda Mensal Vitalícia (convertido no Benefício de Prestação Continuada); fixação de idade mínima para aposentadoria.<sup>374</sup> (iii) Reforma do mecanismo de financiamento: pela conversão da folha de salários como única fonte de financiamento da previdência ao mesmo tempo em que se vedaria a aplicação desses recursos em programas de assistência social e médica; pela exigência de cumprimento das obrigações da União; pela diversificação da base de financiamento através da criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; revisão da regressividade das fontes de financiamento.

A Constituição de 1988, aquela que estabeleceu como objetivo da República “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e criou um capítulo de direitos sociais, inexistente na Carta anterior, que objetivava o bem-estar e a justiça sociais, é considerada o

---

<sup>373</sup> FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)* ..., p. 173-180.

<sup>374</sup> FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)* ..., p. 177-180.

marco normativo para a consolidação do modelo de bem-estar social no Brasil.<sup>375</sup> Entre as inovações, incorporou o conceito de seguridade social definindo esta última como “um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O texto constitucional também alçou a nível de objetivos a serem atingidos pela seguridade: a universalização da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial, dos trabalhadores, empresários e aposentados.

Foi garantido o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, independentemente de contribuição. Também a assistência social foi convertida em direito de quem dela necessitar, independentemente da contribuição. Já o acesso aos planos de previdência foi condicionado à contribuição. Esses planos devem garantir: (i) cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; (ii) ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; (iii) proteção à maternidade, especialmente à gestante; (iv) proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (v) pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.<sup>376</sup> Com todas essas conquistas, é possível afirmar que, a partir da Constituição da República de 1988, a seguridade passa a ser um direito próprio da cidadania e que não está condicionada à posição ocupada pelo indivíduo no

---

<sup>375</sup> FANDIÑO, Pedro. KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 2, p. 306-327, 2019, p. 307.

<sup>376</sup> “Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a ampliação da proteção social, não mais restritiva à previdência, mas abrangendo também as prestações de cunho universal, como a assistência e a saúde, buscou-se diminuir o contingente de pobres e indigentes (respectivamente 34% e 14,5% da população), o que não encontra paralelo em outros países com o mesmo nível de renda do Brasil. Segundo dados do IBGE a renda anual per capita do brasileiro, de acordo com o senso de 2000, é de R\$ 5.861,00, o que, segundo estudo do Ipea, permite incluir o Brasil entre os países de renda intermediária. Todavia, nesses países, o percentual de pobreza situa-se na faixa dos 10% da população, o que demonstra que o alto nível de pobreza não decorre da escassez de recursos, mas de sua má distribuição”. SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 146

processo produtivo.<sup>377</sup> Deste ponto em diante, a dignidade do homem passa a ser fundamento suficiente para que seu estatuto jurídico compreenda um conjunto amplo de proteção social.<sup>378</sup>

### 3.2 O ESTADO SOCIAL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA TRIBUTAÇÃO

A ideia de solidariedade social implica a existência de um regime que se pauta pela identificação de riscos a serem assumidos coletivamente, em função dos quais promove a criação de uma rede de proteção social.<sup>379</sup> Do princípio da solidariedade social, nasceu o Estado social ou o Estado de bem-estar social, em oposição direta ao individualismo que marca o Estado liberal. Ao criar essa rede de proteção, o Estado de bem-estar não visa exclusivamente minorar o sofrimento individual, mas também realizar a justiça social. Cabe-lhe, assim, corrigir as distorções e desequilíbrios do processo de acumulação, bem como promover um ambiente de oportunidades que evite ou minore a ocorrência dessas distorções. A sociedade solidária a que aspira a Constituição da República de 1988 implica a criação daquilo que Rawls identificou como estrutura básica da sociedade, um conjunto de mecanismos institucionais de distribuição de direitos e deveres que sejam aptos a promover uma divisão adequada dos benefícios gerados pela cooperação social.<sup>380</sup> Dessa forma, como é intuitivo, a definição sobre a natureza de um Estado, se efetivamente liberal ou social, demanda que a avaliação seja feita a partir de dois diferentes ângulos: quais são os riscos que são suportados coletivamente e como eles são financiados.

Com efeito, como muito bem pontua Thomas Piketty, a ação coletiva e o destino comum de uma sociedade só se tornam viáveis pela imposição tributária, cuja natureza não

---

<sup>377</sup> OLIVEIRA, Francisco E. B. de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Efeitos da nova constituição e das propostas de nova legislação na seguridade social*. Texto para discussão interna n. 171. Rio de Janeiro: IPEA, 1989, p. 1.

<sup>378</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 205-240.

<sup>379</sup> SACHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 10.

<sup>380</sup> GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 148-149.

se restringe a uma técnica de cobrança, mas constitui uma das mais importantes questões políticas e filosóficas em torno das quais as sociedades se estruturam.<sup>381</sup> Nesse sentido, a evolução do papel do Estado, do modelo absolutista, de natureza patrimonialista e centralizadora, passando pelo liberal, e chegando finalmente ao social, carrega consigo as diferentes concepções políticas e filosóficas a respeito do papel a ser desempenhado pela tributação.<sup>382</sup> Como consequência dessa evolução, resta superada a ideia de que a função da tributação se restringe a arrecadar. Nesse diapasão, o professor da Universidade de Michigan, Reuven Avi-Yonah, no âmbito do debate ocorrido nos Estados Unidos a respeito da substituição da tributação sobre a renda pela tributação sobre o consumo, destaca duas funções da tributação além da arrecadação: uma redistributiva, pela qual se busca a redução da desigualdade na distribuição de renda e riqueza ocasionada pela economia de mercado, e uma função regulatória, através da qual o Estado direciona a atividade do setor privado segundo os interesses governamentais.<sup>383</sup>

A função redistributiva, típica do modelo de bem-estar social, coloca o Estado na condição de intermediário, cumprindo um duplo papel: tributar o excedente de uns, para prestar serviços a outros.<sup>384</sup> Por essa razão, não é possível falar em solidariedade social quando o indivíduo que recebe a prestação ou serviço estatais é o único que paga por eles.<sup>385</sup>

---

<sup>381</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 480. A respeito do papel da tributação na promoção do desenvolvimento, ver: FOLLONI, André. YAZBEK, Cristiano Lisboa. Eficiência tributária do Estado e retorno de bem-estar à sociedade. *Revista Opinião Jurídica*, n. 15, p. 26-39, jan./dez. 2013.

<sup>382</sup> MOREIRA, André Mendes. SENA, Roberto Miglio. (In)Justiça na tributação do consumo: o que a OCDE tem a nos dizer. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 1-27, 2016. A respeito da transição do Estado Absoluto (Patrimonial) para o Estado Tributário, incluindo o que o autor denomina Estado Distribuidor Solidário, ver: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a “guerra fiscal”? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos – RBEP*, Belo Horizonte, n. 102, p. 305-341, jan./jun. 2011. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Estado Democrático de Direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma Administração Pública mais democrática. *Revista Brasileira de Estudos Políticos – RBEP*, Belo Horizonte, v. 98, p. 119-158, 2009.

<sup>383</sup> MOREIRA, André Mendes. SENA, Roberto Miglio. (In)Justiça na tributação do consumo..., p. 5. AVI-YONAH, Reuven S. *The three goals of taxation*. *Tax L. Rev.* 60, n. 1, p. 1-28, 2006, p. 3.

<sup>384</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a “guerra fiscal”?..., p. 313-314.

<sup>385</sup> “O Estado não pode, como Estado Tributário, subtrair o que, como Estado Social, deve devolver”. YAMASCHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 61. Ou, como afirma Pierre Rosanvallon, a lógica solidarista do sistema securitário impõe a existência de específicos mecanismos de redistribuição, pois “Todo sistema securitário é redistributivo, mas sua redistribuição é puramente compensatória, e procura anular danos: é uma redistribuição horizontal. Mas, pouco a pouco, desenvolveram-se dentro do sistema de seguridade social, mecanismos de redistribuição vertical, entre diferentes classes de renda, e, portanto, essencialmente solidaristas”. ROSANVALLON,



Essa lógica é típica do individualismo liberal. Solidariedade, ao contrário, é o ônus compartilhado. No que diz respeito ao financiamento, no *Welfare State* é necessário que o sacrifício realizado por cada um na tarefa de fornecer recursos ao Estado seja encarado sob uma perspectiva específica: a consciência de que há uma dimensão da vida que deve ser construída em comum com os outros.<sup>386</sup>

O tributo é a contribuição do indivíduo para a coletividade a que ele pertence, para fazer face às despesas necessárias para a realização do bem comum. Esse ato de contribuir não pode ser interpretado como uma relação exclusiva do indivíduo que contribui com o Estado que cobra, mas, sim, no âmbito de um conjunto mais amplo de relações recíprocas entre cidadãos ou entre indivíduo e coletividade.<sup>387</sup> Estas relações devem estar orientadas para a realização dos valores coletivos, e dessa constatação decorre a circunstância de que a comunidade passa a ser titular ativa de deveres fundamentais.<sup>388</sup> Equivalente necessário dos direitos fundamentais, o dever fundamental de pagar tributos constitui uma condição para a própria existência de um modelo de Estado do qual se esperam prestações positivas que realizem a solidariedade social.<sup>389</sup>

E o que isso significa em termos de política tributária? Em um plano mais genérico, implica a ênfase em um modelo de tributação pautado majoritariamente em tributos não vinculados a uma atividade estatal específica. Quanto a essa questão, é clássico o critério pelo qual os tributos são divididos entre aqueles que estão ou não vinculados a uma atividade

---

Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado* Providência. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998, p. 44.

<sup>386</sup> SACHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário..., p. 11.

<sup>387</sup> Sob esse aspecto, Maurin Almeida Falcão relata a mudança do comportamento do corpo social diante do tributo, que, até o início da era moderna, foi ditado pela submissão (escravidão, trabalho forçado e pilhagem). No Estado moderno, entretanto, “não há como dissociar o tributo da democracia pois esta veio junto com as novas relações sociais, fundadas na solidariedade”. FALCÃO, Maurin Almeida. Os efeitos da mudança social sobre o binômio tributação e democracia na sociedade pós-Revolução Industrial. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 93-118, jul.-dez. 2013, p. 109.

<sup>388</sup> CALIENDO, Paulo. *Direito tributário: três modos de pensar a tributação: elementos para uma teoria sistemática do direito tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 131.

<sup>389</sup> GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 182. Sobre o dever fundamental de pagar impostos ver a obra seminal de José Casalta Nabais. NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra: Almedina, 2018. Quanto ao dever fundamental de pagar tributos, é importante registrar a ressalva feita por André Folloni no sentido de que a “fundamentalidade” desse dever não equivale à fundamentalidade dos direitos sociais, uma vez que estes decorrer diretamente da Constituição e aqueles não podem ser exigidos senão depois de passar pelo crivo do poder político e ser instituído por lei. FOLLONI, André. Capacidade contributiva e dever fundamental. *Revista Direito Tributário Atual* n. 42, p. 476-499. São Paulo: IBDT, 2º semestre de 2019, p. 489-490.

estatal, ou, posto em outros termos, segundo “a circunstância de existir, na hipótese normativa, um vínculo entre o fato descrito e uma atuação do Estado”.<sup>390</sup> Assim, se no aspecto material da hipótese de incidência tributária houver uma ação do Estado que seja direta ou indiretamente benéfica ao contribuinte,<sup>391</sup> a norma em questão está a estabelecer um tributo vinculado a uma atuação estatal que, na tipologia tributária prevista na Constituição, corresponderá a uma taxa (vinculação direta) ou a uma contribuição de melhoria (vinculação indireta). Tributo não vinculado a uma atuação estatal é, por excelência e previsão legal expressa, o imposto.<sup>392</sup>

Essa distinção é dotada de grande relevo, pois é ela que determinará o regime jurídico constitucional a ser aplicado à exação em questão. Além disso, ela é útil para uma outra classificação: determinar se se trata de um Estado fiscal ou de um Estado tributário. Estado fiscal é aquele em que a principal base de financiamento é formada por tributos não vinculados, também identificados como unilaterais, ou seja, os impostos. Se o financiamento do Estado se dá de forma mais intensiva pelas taxas, que são baseadas na equivalência entre o serviço prestado/disponibilizado e o valor pago, está-se diante de um Estado tributário.<sup>393</sup> É o Estado fiscal que tem aptidão para realizar a solidariedade social, porque nele o pagamento do tributo não é determinado pelo benefício recebido pelo cidadão. Quem paga, não paga pelo que recebe, em uma relação bilateral de mutualidade, mas contribui para suportar as despesas estatais que são realizadas em benefício de toda a coletividade. Posto de outra forma, não há necessária proporcionalidade entre o que se paga e o que se recebe.

Esse critério (vinculação, não vinculação), embora bastante indicativo de que se trata de um Estado de bem-estar, não é suficiente. Segundo afirma Marciano Seabra de Godoi, o elo entre o Estado fiscal e a solidariedade social reside em um “princípio tributário anunciado e defendido ardorosamente pelos economistas políticos da modernidade (como Adam Smith) e pelos movimentos revolucionários do século XVIII”: o princípio da capacidade econômica ou contributiva. De acordo com o mesmo autor, existem três formas

---

<sup>390</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 27.

<sup>391</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: 2018, p. 124.

<sup>392</sup> Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Código Tributário Nacional – CTN (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966).

<sup>393</sup> NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 128.

de fundamentar a aplicação desse princípio: a primeira, adotada pela economia política materialista de Adam Smith, impõe aos ricos uma maior responsabilidade pelo financiamento do Estado, sob o fundamento de que este existe para preservar sua propriedade e acumulação de riqueza (teoria do benefício); a segunda é econômica e identificada como teoria do sacrifício igual, tem como premissa a ideia de que os recursos econômicos se agregam ao patrimônio ou renda do indivíduo segundo uma curva decrescente de utilidade marginal, de forma que, para que haja sacrifício igual, é necessária a adoção de alíquotas progressivas; por sua vez, a terceira justificativa, mais contemporânea, se funda na solidariedade social e tem no princípio da igualdade o parâmetro preferencial para a atuação do Direito Tributário.<sup>394</sup>

Ricardo Lodi Ribeiro associa a teoria do benefício à justiça comutativa. Essa teoria consistiria em uma manifestação típica do Estado liberal, em que o indivíduo deveria contribuir de forma proporcional ao benefício extraído por ele da atuação estatal. Nesse caso, como essa atuação era limitada à proteção da propriedade, a tributação deveria ser tanto maior quanto maior a riqueza a ser protegida. De forma contrária, no Estado social, em que esse ente passa a ser encarregado do promover prestações positivas à população, a capacidade contributiva, orientada pela solidariedade social, passa a se fundamentar na justiça distributiva. Essa transição significa, portanto, uma mudança do fundamento de legitimidade do próprio sistema tributário.<sup>395</sup>

A capacidade contributiva é profundamente vinculada a um conceito chave do Direito tributário: o de fato gerador ou hipótese de incidência. Estas designações identificam a classe abstrata de fatos jurídicos de natureza tributária.<sup>396</sup> Em outras palavras, quais são os fatos da realidade que possuem aptidão para fazer surgir a obrigação de pagar tributo. Como

---

<sup>394</sup> GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social..., p. 155-157. A respeito da capacidade contributiva como mecanismo de restrição tributária, ver: FOLLONI, André. Capacidade contributiva e dever fundamental.

<sup>395</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. O Princípio da Capacidade Contributiva nos Impostos, nas Taxas e nas Contribuições Parafiscais. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, 2010, p. 1-2. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: v. 3, p. 1-39, 2015, p. 18.

<sup>396</sup> CALIENDO, Paulo. *Direito tributário...*, p. 119. Neste ponto, deve-se registrar a crítica dos cientistas do direito tributário para o termo “fato gerador”, usado de forma equívoca para designar tanto “a) a descrição legislativa do fato que faz nascer a relação jurídica tributária; e b) o próprio acontecimento fático, enquanto evento do mundo físico, ocorrido no contexto social.” CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário...*, p. 171. É no primeiro sentido que o termo é utilizado neste trabalho.

princípio constitucional, impõe ao legislador o ônus de selecionar atos e fatos que permitam diferenciar os contribuintes e identificar suas condições individuais (princípio da individualidade).<sup>397</sup> Ou seja, é uma autorização constitucional para que se estabeleça uma desigualdade no tratamento.<sup>398</sup>

Esse critério deve ser de ordem econômica, já que seu objetivo é viabilizar que o ônus imposto a cada um esteja de acordo com o grau de riqueza manifestado. Isto é, o peso do financiamento do Estado deve observar critérios econômicos, incidindo de forma mais intensiva sobre os mais ricos. Nesse aspecto, percebe-se a contraposição da capacidade contributiva com a ideia de equivalência típica dos tributos vinculados. Nestes, o fato que faz surgir a relação jurídica tributária (dever de pagar tributo) é uma vantagem recebida pelo contribuinte e o tributo deve ser proporcional a ela. A capacidade contributiva ignora quanto o cidadão recebe do Estado, perquirindo, por outro lado, qual é o seu potencial econômico.<sup>399</sup>

No modelo solidário, o princípio da progressividade é o instrumento de realização da tributação segundo a capacidade contributiva. Este age sobre o critério quantitativo da hipótese de incidência e impõe a existência de diferentes percentuais (alíquotas) que devem ser crescentes conforme maior for a manifestação de riqueza apurada pela base de cálculo (v.g., valor da renda, valor do patrimônio transmitido). Com efeito, para que os mais ricos contribuam mais, os percentuais de incidência não podem ser idênticos. Como foi destacado alhures, essa metodologia não visa estabelecer um sacrifício maior, mas sim equalizar o nível de sacrifício exigido de cada um. Isso porque as renúncias em utilidades são proporcionalmente menores conforme aumenta a riqueza tributada.

Quanto maior a riqueza, menor é o ganho marginal em utilidades do dinheiro acrescido. Assim, ao tributar mais intensamente o ganho acrescido, o sacrifício imposto pela renúncia a esses recursos é proporcionalmente menor. Além desse critério de natureza utilitarista, deve ser considerado o preceito ético da solidariedade, que impõe aos mais abastados o dever de prover recursos para garantir o mínimo aos mais vulneráveis,

---

<sup>397</sup> TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 32.

<sup>398</sup> FOLLONI, André. Capacidade contributiva e dever fundamental..., p. 479.

<sup>399</sup> Merece registro a opinião de Ricardo Lodi Ribeiro para quem a capacidade contributiva consiste em princípio aplicável também às taxas e contribuições de melhoria. Nesse caso, entretanto, o tributo deve ser aferido segundo a ideia de custo-benefício, intimamente ligado à atividade estatal. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Iguitária no Brasil..., p. 18-20.

corrigindo, assim, as distorções dos mecanismos de acumulação típicas da economia de mercado. É o padrão de alíquotas utilizado que permite distinguir entre o imposto que é proporcional, aquele que tem um percentual fixo, e aquele que é progressivo, ou seja, cujo percentual é mais alto para os contribuintes que possuem renda ou capital mais elevado.<sup>400</sup> O imposto será classificado como regressivo quando o sacrifício dos mais ricos diminui conforme aumenta sua riqueza.<sup>401</sup>

Ambos esses princípios, da capacidade contributiva e da progressividade, colocam em evidência a repercussão econômica dos tributos. Sob esse aspecto, o pagamento de tributo se dá pela transferência de um bem para o Estado, em regra dinheiro, o que implica a redução do patrimônio do devedor, quer dizer, do indivíduo que ocupa o polo passivo da relação jurídica tributária. Pode ocorrer que esse sujeito que teve seu patrimônio reduzido neste primeiro momento tenha a possibilidade de transferir esse ônus para terceiros que, então, terão o seu patrimônio reduzido pelo reembolso do primeiro. Esse mecanismo de transferência pode se reproduzir até que se chegue a um indivíduo que não seja capaz de passar o encargo adiante. Diz-se que essa pessoa que suportou de forma definitiva o ônus do tributo é o contribuinte de fato, enquanto aquele que fez o pagamento, porque ocupava o polo passivo da relação jurídica tributária, é o contribuinte de Direito. Esse fenômeno de transferência do ônus econômico constitui a base sobre a qual se edifica a classificação dos tributos em diretos e indiretos.

Quando o contribuinte de Direito não se encontra em situação de transferir a repercussão econômica do tributo, fala-se em tributação direta, em que contribuinte de fato e contribuinte de Direito se confundem em um único sujeito e não é possível se falar em transferência do ônus econômico. De forma contrária, quando ocorre a transferência desse ônus, e é possível identificar a existência de pelo menos dois sujeitos, um contribuinte de

---

<sup>400</sup> Segundo Ricardo Lodi Ribeiro, a proporcionalidade é típica do Estado Liberal, já que baseado na premissa “de que os benefícios estatais, quase sempre limitados à segurança ao indivíduo e à propriedade, são destinados aos cidadãos na proporção de sua riqueza”. A progressividade, por outro lado, surge com a visão utilitarista de John Stuart Mill, em que a teoria de igual sacrifício se assenta na teoria econômica da utilidade marginal do capital. Afastada de sua origem, essa metodologia se transformou em “em um dos principais instrumentos de financiamento das prestações positivas que passaram a ser garantidas à população em nome da solidariedade social do *Welfare State*”. RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil...*, p. 18.

<sup>401</sup> O texto publicado no Brasil usa a palavra “taxa”. Acredita-se, porém, que se trata de uma imprecisão técnica decorrente da tradução literal do termo. Aqui, ela foi substituída pela palavra “percentual”. PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI...*, p. 482.

Direito e um de fato, fala-se em tributação indireta.<sup>402</sup> De maneira bastante simplificada, a partir da clássica divisão das exações em tributos sobre a renda, o patrimônio e o consumo, pode-se afirmar que os impostos que incidem sobre a renda e o patrimônio seriam exemplos de tributação direta, enquanto os que incidem sobre o consumo consistiriam em modalidades de tributos indiretos.<sup>403</sup> Na tributação sobre o consumo, o vendedor atua como contribuinte de Direito, apurando o montante devido sobre a operação e recolhendo esse valor aos cofres públicos, mas se reembolsa da quantia paga quando a inclui na formação do preço dos produtos vendidos. Nesse exemplo, contribuinte de fato é o adquirente/consumidor que efetivamente suporta o encargo financeiro.

A tributação indireta desafia a aplicação do princípio da capacidade contributiva, uma vez que se torna bastante difícil a individualização das condições econômico-financeiras do contribuinte de fato. Tratando-se de tributos que incidem sobre o consumo, a estratégia que se adota é presumir uma maior ou menor capacidade contributiva conforme a natureza do bem vendido. Assim, devem ser menos onerados tributariamente os bens considerados indispensáveis à existência, necessariamente consumidos por pessoas de baixa renda, e mais onerados os tidos como supérfluos, já que são acessíveis apenas a quem tem recursos adicionais aos necessários para o atendimento de necessidades básicas. Essa estratégia de tributação se denomina seletividade, e se dá conforme a essencialidade do bem. É intuitivo que a tributação indireta, ou seja, aquela que incide sobre o consumo, é menos eficiente em medir a capacidade contributiva do indivíduo, já que isola um único fenômeno econômico e, a partir dele, presume a riqueza efetiva (renda ou patrimônio). A imperfeição desse modelo se revela pela regressividade atestada pela grande maioria dos estudos que avaliam essa metodologia de tributação e é questão a que se voltará adiante.<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> Essa distinção entre tributos diretos e indiretos é objeto de severas críticas por autores como Alfredo Augusto Becker, entretanto, julgou-se necessário incluir essa definição, uma vez que ela é de uso corrente na análise da repercussão econômica dos tributos. BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Noeses, 2018, p. 567-575.

<sup>403</sup> De acordo com Ricardo Lodi Ribeiro, a observância do princípio da capacidade contributiva impõe que o fato gerador do tributo tenha origem nas duas espécies de riqueza existentes: a renda (dimensão pessoal da riqueza) e o patrimônio (dimensão real). Assim, os demais fatos geradores (como o consumo) não seriam mais que desdobramentos desses dois fenômenos econômicos. RIBEIRO, Ricardo Lodi. *O Princípio da Capacidade Contributiva nos Impostos...*, p. 8.

<sup>404</sup> MOREIRA, André Mendes. SENA, Roberto Miglio. (In) *Justiça na tributação do consumo...*, p. 13.

Estabelecidos esses pressupostos teóricos, cumpre averiguar se a estrutura do sistema tributário brasileiro, em especial em relação aos mecanismos de financiamento da seguridade social, realiza o princípio da solidariedade social. Nesse diapasão, ao se retomar os momentos históricos destacados, vê-se que as CAP foram instituídas em modelo muito próximo ao adotado na Alemanha de Bismarck. A fonte de financiamento seguia o modelo tripartite, o que implicava a exigência de contribuições do empregado, do empregador e do Estado. Segundo a lei (na verdade Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923), os fundos da caixa seriam formados por uma contribuição mensal do empregado correspondente a 3% dos vencimentos; uma contribuição anual da empresa correspondente a 1% de sua receita bruta; e pela soma produzida por um incremento das tarifas da estrada de ferro e outras rendas criadas com a mesma finalidade (multas, restituições não reclamadas, donativos, juros, receita com a venda de papel velho etc.). Como a contribuição da empresa tinha por referência a receita bruta anual, foi criado um sistema de antecipação, pelo qual os empregadores deveriam depositar mensalmente a soma equivalente à produzida pelo desconto realizado nos vencimentos dos empregados. Ao fim do ano, as empresas realizavam um ajuste, depositando a diferença a maior, caso o valor apurado sobre a receita bruta anual fosse superior ao que havia sido depositado mensalmente a título de antecipação. Se o valor depositado à razão do desconto dos vencimentos dos empregados fosse superior ao calculado com base na receita bruta, a importância depositada era considerada definitiva, não havendo direito à restituição. Esse modelo se reproduziu nas demais CAP, sendo adaptado à atividade econômica desenvolvida.

De acordo com a crítica de James M. Malloy, esse mecanismo de financiamento das CAP, baseado na contribuição tripla, foi o primeiro fator que fez com que a Previdência Social tivesse um efeito negativo na distribuição da renda no Brasil.<sup>405</sup> As razões desse efeito podem ser verificadas em cada um dos sustentáculos do tripé sobre o qual ele se assentava. Sob o ponto de vista da participação do governo na constituição dos fundos, esta provinha majoritariamente da quota da Previdência, que era formada por uma série de taxas indiretas. Como essas taxas oneravam especialmente grupos de baixa renda, seu efeito era altamente regressivo. Conforme bem destaca Andrej Slivnik, a solução adotada por Bismarck (e

---

<sup>405</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 118.

copiada no Brasil), que condiciona a adesão ao sistema de proteção social ao prévio pagamento, estabelece um modelo que é limitado automaticamente pela dinâmica do mercado e das relações de trabalho. Sob outro aspecto, esse mecanismo faz com que antes de se tornarem beneficiários, os trabalhadores se tornem contribuintes.<sup>406</sup> Segue, nesse mesmo sentido, a crítica de Sônia Draibe, para quem o *Welfare State* instituído no Brasil tinha caráter conservador e pouca capacidade de atuar na redução das desigualdades sociais. Como foi erigido sobre um mecanismo de financiamento do gasto social que condicionava o acesso aos principais benefícios à capacidade individual de resolver suas próprias necessidades, mais reproduzia do que solucionava as desigualdades sobre as quais deveria atuar.<sup>407</sup>

Não é menos merecedora de crítica a forma de cálculo da contribuição dos empregadores, cujo ônus econômico seria repassado ou para o trabalhador pela redução dos salários, ou para o consumidor mediante aumento dos preços, ou ainda pela combinação de ambas as formas, promovendo em parte a redução do salário e em parte o aumento do valor cobrado pelos bens. Nesse sentido, a contribuição do empregador funcionaria, da mesma forma, como uma taxa regressiva indireta, em função da qual o custo do financiamento dos benefícios previdenciários de uma minoria recairia sobre a população em geral. Como consequência, os benefícios de poucos (segurados) seriam pagos por muitos (não segurados). Outro efeito marcante dessa sistemática consiste na existência de substancial transferência de renda do setor rural, mais pobre, para o setor urbano, mais rico.<sup>408</sup>

Uma importante inovação na forma de financiamento do sistema previdenciário ocorreu com a criação, no ano de 1932, do primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões, o dos Marítimos - IAPM. Essa modificação diz respeito à forma como era calculada a contribuição do empregador, que deixou de ter por base de cálculo o valor do faturamento para tomar como referência a massa de salários pagos pela empresa. O que nasceu como uma exceção no regulamento do IAPM acabou se tornando uma regra pela qual foram equiparadas a contribuição do empregador e do empregado, regra que será consagrada, posteriormente, na Lei Orgânica da Previdência Social de 1960.<sup>409</sup>

---

<sup>406</sup> SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil...*, p. 162.

<sup>407</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. *O sistema brasileiro de proteção social...*, p. 7.

<sup>408</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*, p. 118.

<sup>409</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 26 e 107.



Com efeito, a Constituição de 1934, a mesma que pela primeira vez reconheceu os direitos sociais e lhes dedicou um título específico (Título IV – Da Ordem Econômica e Social), previu como preceito da legislação do trabalho a instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado (art. 121, §1º, ‘h’). O valor devido por cada um deles tinha como critério de cálculo a contribuição do empregado apurada sobre seus vencimentos. A partir desta Constituição,<sup>410</sup> esse foi o mecanismo de financiamento adotado em todas as CAP e IAP. Não apenas isso, as folhas de pagamento das empresas urbanas passaram a ser submetidas a um crescente número de taxas destinadas ao financiamento de diversos serviços sociais prestados a grupos de trabalhadores urbanos. Para Malloy, também o ônus imposto por estas taxas era transferido aos salários, reduzindo-os, e aos preços, elevando-os, com efeito regressivo na distribuição de renda. Sob uma outra perspectiva, como a tributação sobre a folha de pagamento onerava mais fortemente a indústria trabalho-intensiva, ela acabava por se converter em incentivo para a realização de investimento do tipo capital-intensivo,<sup>411</sup> o que provocava, naturalmente, redução da demanda por trabalho. Nesse sentido, Wanderley Guilherme dos Santos afirma que esse sistema de financiamento é altamente regressivo em relação também ao empregador, “pois empresas de alta produtividade e lucratividade contribuem, proporcionalmente, menos que empresas de baixa lucratividade e alta taxa de emprego, o que conflita com a meta governamental de estimular a criação de empregos”.<sup>412</sup>

Todas essas considerações são indicativas de que, historicamente, o grau de solidariedade social nos mecanismos de financiamento dos benefícios e serviços sociais foi bastante baixo. São duas as razões principais disso: seu caráter contratual, que limitava o acesso a quem podia pagar (lembrando que o regime de capitalização foi o padrão até 1966, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS); a parte do Estado era extraída da cobrança de taxas com efeitos tributários regressivos, onerando indistintamente pobres e ricos, incluídos e excluídos do sistema protetivo, em uma verdadeira socialização dos custos de regimes que poderiam ser considerados privilegiados frente ao abandono de parte considerável da população. No que diz respeito à parcela do empregador, deve ser

---

<sup>410</sup> As Constituições de 1934 e 1937 previam a contribuição tripartite de montantes rigorosamente iguais. Essa regra foi alterada na Constituição de 1946 que não continha obrigatoriedade de contribuição da União.

<sup>411</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil...*, p. 142-143.

<sup>412</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 108.

destacada a mudança para o cálculo sobre a folha de pagamentos, uma alteração pela qual deixaram de contribuir mais as empresas que tinham maior faturamento, para contribuir mais as que pagavam mais salário. Por outro lado, especialmente no período em que vigorou a sistemática de igual contribuição, vê-se imposto ao trabalhador um ônus desproporcional quando se considera a capacidade econômica daqueles a quem foi equiparado na distribuição desses custos.

Passando para uma análise mais ampla da tributação no Brasil, Fabrício Augusto de Oliveira realiza a avaliação da estrutura tributária segregando quatro períodos históricos.<sup>413</sup> O primeiro, de 1889-1930, identificado como o período da *Economia agroexportadora, Estado Oligárquico e Federação*; o segundo, de *Centralização, Estado desenvolvimentista e Industrialização: 1930-1964*; o terceiro relativo ao *Estado Autoritário, Reformas e Crises: 1964-1988* e o último, pertinente à *Redemocratização, Reformas, Estabilização e o novo papel da política fiscal e tributária: 1988-2014*. Tomando por referência essa periodização, o primeiro período, que corresponde à República Velha (1889-1930), foi marcado, no plano normativo, pela Constituição de 1891, que manteve boa parte do sistema tributário do Império. Nessa época, de base econômica agroexportadora, as principais fontes de receitas públicas estavam no comércio exterior, especialmente no imposto de importação.<sup>414</sup>

Esse fator pode ser a justificativa para a circunstância de não haver, na distribuição das competências tributárias entre a União, os Estados e os Municípios, previsão expressa de uma modalidade de imposto sobre o consumo ou sobre a renda. Oliveira justifica essa ausência pela “pequena dimensão do mercado de consumo interno e dos baixos níveis de renda do País”. Esses tributos acabaram, porém, sendo criados no exercício da competência residual. O primeiro foi o Imposto de Consumo, instituído em 1891 para incidir sobre artigos de fumo. A partir desse momento, foi ampliado pela incorporação sucessiva de novos produtos. O Imposto de Renda data de 1922, quando foi estabelecida exação com incidência sobre rendimentos do capital e trabalho de todas as pessoas físicas e jurídicas.

---

<sup>413</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação e do Federalismo Fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

<sup>414</sup> VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Texto para Discussão n. 405. Brasília: IPEA, 1996, p. 2.

Nesse mesmo ano, foi criado o Imposto sobre vendas Mercantis, precursor do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. A despeito dessas inovações, a estrutura tributária se manteve caracterizada pela sua dependência dos tributos sobre o comércio exterior e pela predominância dos impostos indiretos. A título exemplificativo, no período de 1926 até 1930, a carga tributária bruta correspondeu a 8,89% do Produto Interno Bruto – PIB e estava distribuída em 7,68% de tributos indiretos e 1,21% de tributos diretos, o que significa que os tributos indiretos respondiam por 86,38% da arrecadação.<sup>415</sup> Esse fator, isoladamente considerado, é suficiente para evidenciar a natureza altamente regressiva da tributação.

No período seguinte, as mudanças políticas e econômicas experimentadas pelo país viabilizaram a aceleração do processo de industrialização e a modificação do padrão de acumulação. Essas mudanças, que colocaram ênfase nas atividades internas, refletiram-se também na dimensão e composição da estrutura tributária. As dificuldades geradas pela crise econômica de 1929 obrigaram a implantação de uma política expansionista de gastos e o fortalecimento da industrialização e do mercado interno. Esse processo, que levou à redução do peso do comércio exterior na economia e ao desenvolvimento de atividades econômicas internas, ficou conhecido como Substituição de Importações e seu efeito, do ponto de vista tributário, foi a ampliação da participação dos tributos internos na arrecadação.<sup>416</sup> Esses fatores, como era de se esperar, produziram reflexos na Constituição de 1934, cujo texto promoveu relevantes alterações no sistema tributário, “deixando-o em condições de ingressar na fase seguinte da evolução dos sistemas tributários, aquela em que predominam os impostos internos sobre produtos”.<sup>417</sup> Essas alterações foram preservadas na Constituição de 1937. A análise da carga tributária do período demonstra uma mudança significativa na estrutura da arrecadação, pelo crescimento da participação dos impostos diretos que passaram, no período compreendido entre os anos de 1931 e 1945 de 17% para 33% da arrecadação.<sup>418</sup>

A partir do ano de 1946, o país “ingressa na fase em que a tributação explora principalmente bases domésticas”. A Constituição de 1946, entretanto, não promoveu

---

<sup>415</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 23-34.

<sup>416</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 38-53.

<sup>417</sup> VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século...*, p. 3.

<sup>418</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 38-53.

qualquer alteração significativa na estrutura tributária. Na verdade, seu maior impacto foi na discriminação das receitas e na institucionalização do sistema de transferências do produto da arrecadação dos impostos, com o que se fortalecia a autonomia dos estados e municípios.<sup>419</sup> A ordem inaugurada por essa Constituição vai ser marcada pelo avanço do padrão de acumulação instituído pelo Estado Novo e pelo aumento considerável do papel do Estado na economia. Essas transformações na ordem econômica provocarão o crescimento da importância dos impostos internos sobre o consumo, que passarão a ter uma participação mais significativa na arrecadação. No que diz respeito ao período de 1961-1964, os tributos indiretos corresponderam a 70,5% da carga tributária, enquanto os diretos a 29,5%. Em âmbito exclusivamente federal, em 1964, a arrecadação foi composta por 7,2% de tributos sobre a importação, 51,3% sobre o consumo, 28,1% sobre renda e proventos e 13,4% de selos e outros tributos.<sup>420</sup>

O período autoritário de 1964-1988 foi marcado, inicialmente, pelos esforços de reforma tributária que culminaram com a aprovação do Código Tributário Nacional – CTN (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966). A reforma promoveu a modernização da tributação, substituindo um amontoado desconexo de fontes de arrecadação em um sistema apto a servir como instrumento de realização da estratégia de crescimento então traçada. Dentre as mudanças ocorridas no âmbito desse esforço, destacam-se: a eliminação da competência residual dos estados e municípios, o que garantia maior racionalidade ao sistema; a substituição de impostos por outros com base de incidência mais bem definida; a organização dos tributos segundo suas bases econômicas em quatro categorias: (i) comércio exterior, (ii) patrimônio e renda, (iii) produção, circulação e consumo de bens e serviços e (iv) impostos especiais; a extinção da cumulatividade do ICM; e a gradual criação de contribuições para o atendimento de finalidades específicas, conforme autorizado pelas Constituições de 1967 e 1969.<sup>421</sup>

As mudanças estruturais no sistema, combinadas com a reformulação do órgão de fiscalização federal e com o crescimento econômico experimentado no fim da década de 1960, fizeram com que a arrecadação atingisse o percentual de 25% do PIB. Ao mesmo

---

<sup>419</sup> VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século...*, p. 5-6.

<sup>420</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 58-67.

<sup>421</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 68-74. VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século...*, p. 9.

tempo, verificou-se um incremento da tributação direta e a conversão de alguns tributos em claro instrumento de política econômica (extrafiscalidade). Apesar dessas alterações significativas, são contundentes as críticas da doutrina quanto ao foco dado, nesse período, à função tributária como mecanismo de aceleração do crescimento econômico em detrimento de seu papel distributivo. A crítica se dirige especialmente ao fato de não ter sido explorado todo o potencial arrecadatório do Imposto de Renda e à existência de uma profusão de incentivos voltados ao estímulo da atividade industrial. Para Oliveira, o resultado foi a construção de um sistema privilegiado (um verdadeiro ‘paraíso fiscal’), que beneficiou especialmente o capital e as camadas de renda média e alta, drenando consideráveis quantidades de recursos da sociedade como um todo e transformando o sistema tributário num dos fatores agravantes das desigualdades sociais.<sup>422</sup> No mesmo sentido, Ricardo Varsano destaca o fato de que as mudanças objetivaram elevar o esforço fiscal da sociedade, mas que isso foi realizado a um patamar que permitiu não apenas resolver os déficits orçamentários, mas também a promoção de incentivos fiscais à acumulação de capital. Privilegiando o crescimento econômico e a acumulação privada, a “reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade”.<sup>423</sup>

Essa estratégia de expansão econômica mediante incentivos fiscais foi abandonada em meados da década de 1970, quando já não produzia os resultados esperados. A partir desse período, a legislação do imposto sobre a renda foi ajustada de modo a minorar o caráter regressivo do sistema tributário. Além disso, foram aumentadas as alíquotas de impostos internos e criadas diferentes contribuições. As alterações na legislação tributária tornaram-se cada vez mais frequentes, com objetivos voltados, quase sempre, para a manutenção do nível de arrecadação. Ao fim desse período (1988), a carga tributária estava em 23,36% do PIB. Do total arrecadado, o imposto sobre a renda participava com meros 20% e os impostos sobre o patrimônio com 1%.<sup>424</sup>

A Constituição Federal de 1988 foi o ato normativo que consolidou o encerramento do período de recesso imposto à dimensão política da cidadania.<sup>425</sup> A sociedade registrou o

---

<sup>422</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 77-78.

<sup>423</sup> VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século...*, p. 9.

<sup>424</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação...*, p. 78-81.

<sup>425</sup> Em alusão à afirmação de Wanderley Guilherme dos Santos de que “A violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira”. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 100.

compromisso de saldar sua dívida social ao estabelecer entre os objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II). Do ponto de vista da tributação, o entusiasmo com a nova carta não foi menor, especialmente pela postura garantista adotada em relação ao sistema tributário.<sup>426</sup>

Esse sistema foi estruturado sobre uma distribuição bastante detalhada das competências tributárias entre os entes da federação e pela previsão de repartição do produto da arrecadação, mecanismos necessários ao fortalecimento dessa forma de Estado. A Constituição estabeleceu expressamente que, “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte” (art. 145, III). Determinou, ainda, que os tributos não podem ser instituídos ou aumentados sem lei que o estabeleça – legalidade (art. 150, I); que contribuintes em situação equivalente não podem receber tratamento desigual – igualdade (art. 150, II); que a cobrança dos tributos deve observar lapsos temporais rigorosos que garantam sua irretroatividade e anterioridade (art. 150, III); e que os tributos não podem ter efeito confiscatório (art. 150, IV). Além disso, pelo texto constitucional, o imposto sobre a renda deve ser informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade (art. 153, §2º, I); o imposto sobre produtos industrializados será seletivo, em função da essencialidade do produto (art. 153, §3º, I); o imposto sobre a propriedade territorial rural será progressivo de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (art. 153, §4º, I); e o imposto estadual sobre circulação de mercadorias e serviços será não-cumulativo e poderá ser seletivo (art. 155, §2º, I e III).

Tudo posto, o texto da Constituição Federal parecia adequado à realização da justiça fiscal necessária à implementação de um verdadeiro Estado de bem-estar pautado pela solidariedade social. Essa expectativa, entretanto, não se realizou. Não apenas o sistema tributário passou a assumir caráter cada vez mais regressivo, como permitiu a criação de mecanismos que comprometeram a equidade do sistema tributário. Isso porque, de modo

---

<sup>426</sup> GODOI, Mariano Seabra de. *Tributo e solidariedade social...*, p. 158.

diverso ao que se dá em economias desenvolvidas, o peso da tributação no Brasil está concentrado em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos.<sup>427</sup>

Pedro Fandiño e Celia Lessa Kerstenetzky defendem a existência de um acordo subjacente à Constituição, segundo o qual as medidas favoráveis à expansão dos gastos sociais teriam sido acolhidas sob a condição de que seu financiamento não incidisse de forma progressiva sobre os mais ricos. Para aferir a validade dessa afirmação, os autores analisam as propostas que foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte no que diz respeito à progressividade da tributação e dos anos que se seguiram à promulgação da Constituição, em que foram introduzidas mudanças que tornaram o sistema cada vez menos progressivo.<sup>428</sup>

Quanto ao primeiro momento, destacam a existência de duas propostas debatidas pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. A primeira, da Comissão Afonso Arinos, conservadora, propunha a manutenção da estrutura tributária legada pelos governos militares. A segunda, progressista, propunha uma transformação profunda do sistema tributário, que permitisse a recuperação da capacidade de gasto do Estado e priorizasse os princípios da equidade e do federalismo. Esta última foi elaborada pela Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeiro instituída pela Secretaria de Planejamento.<sup>429</sup>

A proposta da CRETAD partia da premissa de que as novas atribuições conferidas pela Constituição exigiriam a revisão da estrutura tributária até então acentuadamente regressiva. Essa regressividade era causada pela forte participação dos impostos indiretos e pela desigualdade de tratamento entre os rendimentos do trabalho e de capital. As mudanças sugeridas por essa comissão partiam de diagnósticos bastante precisos a respeito de injustiças no sistema tributário, mas sofreram derrotas que retiraram o viés progressivo do sistema que estava sendo desenhado. Entre essas propostas, a progressividade do imposto de renda incidente sobre ganhos de capital e a reformulação dos tributos incidentes sobre o patrimônio, fonte de grande resistência das classes dominantes.<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro..., p. 307. GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão n. 2190. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 7.

<sup>428</sup> FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro..., p. 307.

<sup>429</sup> Decreto n. 91.157, de 18 de março de 1985.

<sup>430</sup> FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro..., p. 315-319.

Além da rejeição de várias medidas de correção do sistema, foram incluídos na Constituição mecanismos que estimularam mudanças posteriores que aprofundaram sua regressividade. Um deles foi a repartição da receita arrecada com o IR com Estados e Municípios. Essa medida teve por efeito reduzir o interesse da União em fortalecer a arrecadação desse tributo, justamente o que tem o maior potencial para implementar a progressividade. A medida alternativa que restou à União foi o incremento das contribuições sociais, caracterizados pelo forte caráter regressivo. Assim, dois fatores se combinaram para que o sistema tributário implementado a partir da Constituição assumisse feições cada vez mais regressivas: a ausência de medidas tendentes a incrementar a progressividade do sistema e o padrão de distribuição da receita tributária que induziu a União a se financiar mediante práticas regressivas.<sup>431</sup>

A correção dessa asserção é facilmente aferida pelos caminhos que tomaram o sistema tributário após a promulgação da Constituição Federal. Em relação ao imposto de renda, sua progressividade foi comprometida pela redução do número de alíquotas de onze para três e do seu percentual máximo de 50% para 25%; pelo estabelecimento de uma alíquota fixa para os ganhos de capital (em oposição aos rendimentos do trabalho, que são submetidos à tabela progressiva); pela criação de uma despesa fictícia calculada sobre o capital próprio (Juros sobre o Capital Próprio); e pela isenção concedida aos dividendos recebidos pelos acionistas.<sup>432</sup>

Todos esses fatores somados fizeram com que a participação do imposto sobre a renda na arrecadação fosse reduzida paulatinamente, e sua incidência se tornasse regressiva para as rendas mais altas. A tributação sobre o patrimônio, por sua vez, permaneceu com uma participação pouco significativa na arrecadação, o que estimula sua acumulação. Na outra ponta dessa equação, a elevação da carga tributária se fez acompanhar do crescimento da participação da tributação indireta, especialmente através das contribuições sociais.<sup>433</sup> O desequilíbrio do sistema tributário nacional é mais facilmente aferível quando se estabelece

---

<sup>431</sup> FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro..., p. 307-319.

<sup>432</sup> O padrão adotado no Brasil ficou muito próximo ao criado pelo Presidente Reagan nos Estados Unidos, que tinha por função justamente reduzir a progressividade desse tributo. Contudo, segundo destacam Gobetti e Orair, nem mesmo os presidentes Reagan e Bush foram capazes de fazer o que fez o governo brasileiro: isentar totalmente os dividendos. GOBETTI, Sérgio Wulff. ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária...*, p. 7-11.

<sup>433</sup> FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro..., p. 321-322.



a comparação com outros países. Essa correlação é demonstrada na tabela abaixo, elaborada a partir de relatório publicado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:<sup>434</sup>

**TABELA I – DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E DE OUTROS PAÍSES**

Carga Tributária Brasileira e com outros países em percentual do PIB 2018-2019					
País	Carga Tributária	Renda	Patrimônio	Consumo	Folha Salário
Brasil	33,3	7,2	1,5	14,9	9,1
OCDE (MÉDIA)	34,5	11,5	1,9	11,1	9,5
Suécia	43,9	15,7	1	12,3	14,8
Reino Unido	33,5	12	4,1	10,7	6,5
Canadá	33	16,1	3,9	7,7	5,3
EUA	24,3	11	3		6,1
Alemanha	38,2	12,5	1	10	14,4
França	46,1	11,6	4,1	11,5	17,6
Chile		7,5	1,1	11,2	1,5
Espanha	34,3	10,1	2,5	10	11,6
Itália	42,1	13	2,6	11,9	13,1
Dinamarca	44,9	27,9	1,8	14,7	
Portugal	35,4	10	1,4	14	9,5
Grécia	38,7	8,9	3,1	15,1	11,6
Coréia do Sul	28,4	9,7	3,3	7,5	7,3
Turquia	24,4		1,1	9,9	7,3
Noruega	39	15,8	1,3	11,7	10,2
Israel	31,1	10,2	3,2	11,3	6,4

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

O fato de o Brasil ser um dos países que mais tributa o consumo significa necessariamente que sua tributação é regressiva? Na verdade, existem estudos que defendem a possibilidade de efeitos redistributivos nessa forma de tributação. Entre eles, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico *The distributional effects of consumption taxes in OECD Countries* sugere uma certa progressividade nesse modelo.<sup>435</sup> Ocorre que, conforme adverte André Mendes Moreira, esse resultado se explica pela metodologia utilizada: a carga tributária não foi medida segundo percentis de renda, mas de

<sup>434</sup> BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2019: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Jul. 2020.

<sup>435</sup> OECD; Korea Institute of Public Finance. *The Distributional effect of consumption taxes in OECD countries*. OECD Tax Policy Studies, n. 22, 2014.

despesa. Ou seja, essa avaliação foi realizada considerando como critério econômico para a medição da riqueza individual o gasto, desprezando o patrimônio acumulado e a renda poupada.<sup>436</sup> Também o professor Reuven Avi-Yonah sugere a possibilidade de que um sistema tributário baseado no consumo e não na renda se mostre progressivo, mas não esclarece como esse resultado poderia ser alcançado.<sup>437</sup> Independentemente de quais sejam as estratégias imaginadas por esse professor, certamente elas não são adotadas no Brasil, conforme bem o demonstra estudo promovido por Maria Helena Zockun acerca da distribuição da carga tributária brasileira por faixa de renda familiar mensal:<sup>438</sup>

**TABELA II – PERCENTUAL DA CARGA TRIBUTÁRIA POR RENDA FAMILIAR EM 1996 E 2004**

RENDA	TRIBUTAÇÃO DIRETA		TRIBUTAÇÃO INDIRETA		CARGA TOTAL	
	2004	1996	2004	1996	2004	1996
ATÉ 2 SM	3,1	1,7	45,8	26,5	48,8	28,2
2 A 3	3,5	2,6	34,5	20,0	38,0	22,6
3 A 5	3,7	3,1	30,2	16,3	33,9	19,4
5 A 6	4,1	4	27,9	14,0	32,0	18,0
6 A 8	5,2	4,2	26,5	13,8	31,7	18,0
8 A 10	5,9	4,1	25,7	12,0	31,7	16,1
10 A 15	6,8	4,6	23,7	10,5	30,5	15,1
15 A 20	6,9	5,5	21,6	9,4	28,4	14,9
20 A 30	8,6	5,7	20,1	9,1	28,7	14,8
MAIS DE 30	9,9	10,6	16,4	7,3	26,3	17,9

Fonte: FIPE

Um estudo semelhante foi realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, desta vez comparando a distribuição da carga tributária nos anos de 2004 e 2008. Os resultados mostram a manutenção da tendência de maior oneração das famílias com menor renda.<sup>439</sup>

**TABELA III – PERCENTUAL DA CARGA TRIBUTÁRIA POR RENDA FAMILIAR EM 2004 E 2008**

<sup>436</sup> MOREIRA, André Mendes. SENA, Roberto Miglio. (In)Justiça na tributação do consumo..., p. 10-15.

<sup>437</sup> AVI-YONAH, Reuven S. *The three goals of taxation...*, p. 12.

<sup>438</sup> ZOCKUN, Maria Helena. Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil. *Informações – FIPE*, n. 297, p. 11-13, 2005.

<sup>439</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. Comunicado da Presidência. n. 22, 30 jun. 2009.

RENDA	Carga Tributária Bruta	
	2004	2008
ATÉ 2 SM	48,8	53,9
2 A 3	38,0	41,9
3 A 5	33,9	37,4
5 A 6	32,0	35,3
6 A 8	31,7	35,0
8 A 10	31,7	35,0
10 A 15	30,5	33,7
15 A 20	28,4	31,3
20 A 30	28,7	31,7
MAIS DE 30	26,3	29,0

Fonte: IPEA

Essas tabelas demonstram o caráter fortemente regressivo da tributação no Brasil. Diante desse diagnóstico, é possível apresentar uma outra questão. Isso significa que o efeito redistributivo não tem sido atingido? A resposta é positiva. Em pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com dados referentes ao ano de 2005, em um universo de 177 países, o Brasil ocupava a oitava posição em desigualdade social.<sup>440</sup> Dados do Censo Demográfico realizado no ano de 2010 evidenciaram que, de uma população total de 190.755.799, 16.267.197 pessoas ainda se encontravam em situação de extrema pobreza naquele ano.<sup>441</sup> Por outro lado, o papel desempenhado pela tributação na concentração de renda foi medido por estudos que compararam o índice de Gini com o perfil da carga tributária, demonstrando a existência de razoável correlação entre essas grandezas no sentido de que a regressividade na tributação se faz acompanhar de desigualdade social.<sup>442</sup>

<sup>440</sup> GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência*. Florianópolis, n. 66, p. 213-234, julho 2013, p. 225.

<sup>441</sup> “A linha de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 per capita considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Deste modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre”. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Nota MDS, 2 mai. 2011. Disponível em: [http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf\\_bib.php?COD\\_ARQUIVO=11056](http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=11056) Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>442</sup> A respeito, ver: ALVES, Henrique Napoleão. Tributação e injustiça social no Brasil. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 133, p. 69-78, jun. 2012; FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil. Texto para Discussão n. 2449. Brasília, fev. 2019.

O paradoxo apontado por Celia Kerstenetzky e Pedro Fandiño reside justamente no fato de a progressividade tributária ter sido a base sobre a qual se construiu o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos. No Brasil, de forma contraditória, a mesma Constituição que consagrou o sistema universalista de benefícios, e que lançou as bases para a construção desse modelo de Estado, foi um ponto de inflexão, a partir do qual o sistema tributário viu reforçada sua natureza regressiva. Esse descompasso explica a dificuldade que o Estado tem enfrentado em colocar em prática as promessas emancipatórias da Constituição, especialmente na realização efetiva da solidariedade social.<sup>443</sup>

Sob outra perspectiva, não se ignora a existência de doutrina que defende que as práticas distributivas se deem por meio do orçamento público. Nesse caso, algumas ressalvas merecem ser feitas. A primeira delas é que não foi esse o modelo adotado pela Constituição da República, que elegeu princípios como o da capacidade contributiva e da progressividade como aqueles aptos a orientarem o sistema tributário nacional. Em segundo lugar, a correção das distorções da tributação mediante orçamento público consistiria no reconhecimento de que a cobrança se deu em descompasso com os princípios constitucionais, o que implicaria a existência de um direito efetivo de reaver o que foi pago de forma inadequada em substituição a ações meramente assistenciais, como bem o adverte Misabel de Abreu Machado Derzi.<sup>444</sup> Por fim, renunciar à função distributiva da tributação para delegá-la ao orçamento público, além de comprometer um de seus fundamentos de legitimidade, consistiria em medida bastante temerária, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

### 3.3 O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A história do financiamento da previdência social no Brasil retrata um longo período de inadimplência da União com o sistema.<sup>445</sup> A previdência surgiu, na década de

---

<sup>443</sup> FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro..., p. 323-325.

<sup>444</sup> DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra Fiscal, Bolsa Família e Silêncio. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 16, n. 108, p. 39-64, fev./maio 2014, p. 42.

<sup>445</sup> Quanto a esse aspecto, sugere-se a leitura do texto “A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, segundo o qual essa dívida tem sido utilizada em discursos ideológicos que lhe atribuem uma importância desmedida em face de sua pouca relevância econômica. OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô

1920, assumindo as características de seguro social. Foi estruturada como um método de socialização dos riscos a que estavam sujeitos os trabalhadores, o que se traduziu, naquele momento inaugural, na contribuição tripartite de empregados, empregadores e Estado. Essas contribuições, a partir do ano de 1935 e por expressa previsão legal (Lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935), deveriam ser realizadas em montantes iguais. Ocorre, porém, que a sonegação por parte dos empregadores e a insuficiência dos recursos transferidos pela União se transformaram em entraves para a manutenção do equilíbrio do sistema na medida em que frustraram as previsões atuariais sobre as quais ele estava assentado. Esses fatores, associados a diversos outros relacionados a dificuldades enfrentadas pelos institutos na administração dos recursos e às circunstâncias econômicas conjunturais, impediram que se formasse o volume de reservas necessário aos pagamentos futuros e forçaram, na década de 1950, a substituição do regime de capitalização pelo de repartição pura, em que os empregados ativos custeiam os benefícios dos inativos. Conceitualmente, essa mudança converteu o que se caracterizava até então como forma de seguro social, baseado no regime de capitalização, em seguridade social, sustentada na ideia de solidariedade.<sup>446</sup>

A partir da criação do Instituto Nacional da Previdência Social, no ano de 1966, foi mantido o financiamento tripartite, mas ele deixou de ser igualitário, uma vez que as responsabilidades da União foram limitadas aos custos administrativos e de pessoal do Instituto. Ocorre, entretanto, que essa responsabilidade reduzida não foi honrada, o que gerou o acúmulo de um grande débito da União no período. Conforme afirma Júnia Roberta Gouveia Sampaio, foi subvertida a lógica do custeio da seguridade social, em que a insuficiência de recursos deve ser corrigida pelo orçamento geral. De forma contrária, na

---

Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. *A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica*. Texto para Discussão n. 638. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

<sup>446</sup> SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social*, p. 135-142. FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro*. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 135. A contribuição da União se dava essencialmente através da quota da previdência, formada por recursos provenientes da taxação de bens e serviços. Essa fonte era insuficiente e não foi coberta por outros tributos. Merece registro, ainda, que a contribuição tripartite em montantes iguais foi prevista nas Constituições de 1934 e 1937, mas excluída da Constituição de 1946. OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de. BELTRÃO, Kaizô Iwakami. DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. *A dívida da União com a previdência social...*, p. 2-6.

experiência brasileira, os recursos previdenciários passaram a ser utilizados para despesas próprias do orçamento fiscal.<sup>447</sup>

Quanto a esse aspecto, deve ser lembrado, em primeiro lugar, que as contribuições não eram tratadas como tributos e que o orçamento da previdência social não integrava o Orçamento da União, por isso, não estava sujeito à apreciação pelo Congresso Nacional. Em segundo lugar, é preciso levar em consideração o peso que as contribuições sociais foram assumindo em termos de arrecadação. Com efeito, na década de 1960, quando ocorreu a reforma tributária, as contribuições com alguma relevância econômica administradas pela União se limitavam basicamente à contribuição para a previdência social e ao salário-educação. Nos vinte anos que se seguiram, entretanto, em resposta à expansão do sistema de proteção social, foram criadas várias contribuições parafiscais que fizeram com que as contribuições passassem a representar um montante muito próximo ao das receitas tributárias orçamentárias da União. Nesse sentido, merecem menção a contribuição para o FGTS, criada em 1966 para a constituição de um fundo destinado a indenizar o trabalhador demitido em substituição à regra de estabilidade no emprego e cujos recursos eram canalizados para o Banco Nacional de Habitação; a criação das contribuições para o Programa de Integração Social e de Formação de Patrimônio do Servidor Público, que objetivavam a constituição de fundos patrimoniais para os trabalhadores e cujos recursos foram direcionados ao financiamento de programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;<sup>448</sup> a criação, no ano de 1982, do Fundo de Investimento Social, a ser gerido também pelo BNDES e com o objetivo de garantir investimentos de caráter assistencial nas áreas de alimentação, saúde, educação, habitação popular e apoio ao pequeno agricultor.<sup>449</sup>

---

<sup>447</sup> SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social..., p. 135-137. Além da existência de débito da União, as dificuldades da previdência são ainda explicadas pelo fato de que seus recursos eram aplicados em crescentes despesas com assistência médica e a utilização indevida dos fundos formados pelas contribuições previdenciárias na prestação de assistência social. OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de. BELTRÃO, Kaizô Iwakami. DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. *A dívida da União com a previdência social...*, p. 9.

<sup>448</sup> REZENDE, Fernando; SILVA, Beatriz Azeredo. *Estudos para a reforma tributária: Contribuições Sociais*. Texto para discussão interna n. 107. Rio de Janeiro: IPEA, 1987, p. 1. Segundo levantamento realizado por Beatriz Azeredo, nos períodos das discussões da Assembleia Nacional Constituinte – ANC, o total arrecadado com contribuições sociais (previdência social, FGTS, PIS/Pasep, salário-educação, cota de previdência, FAZ e Contribuição Sindical) correspondia a cerca de 89% da arrecadação de impostos do governo federal. AZEREDO, Beatriz. *As contribuições sociais no projeto de constituição*. Texto para discussão interna n. 124. Rio de Janeiro: IPEA, 1987, p. 3-5.

<sup>449</sup> BEINER, Bernhard. *Os investimentos governamentais na infraestrutura social: o caso do Finsocial*. Texto para discussão interna n. 136. Rio de Janeiro: IPEA, 1988, p. 1.

Conforme mencionado anteriormente, o Ministério do Planejamento criou, através do Decreto n. 91.157, de 18 de março de 1985, a Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeiro com o objetivo de estudar o Sistema Tributário Nacional e elaborar propostas de alteração nesse sistema para subsidiar os trabalhos das comissões da Assembleia Nacional Constituinte. No que diz respeito às contribuições sociais, o estudo elaborado identificou a existência de três modalidades de contribuições sociais: *(i)* aquelas que constituem um patrimônio atribuído ao trabalhador administrado pelo Estado (fundos patrimoniais), que são principalmente o FGTS e o PIS/PASEP; *(ii)* contribuições vinculadas à Previdência Social, formadas pelas contribuições do trabalhador assalariado e do empregador, ambas tendo como base de incidência a folha de pagamento; *(iii)* “contribuições que se identificam com receitas fiscais vinculadas a gastos sociais”, como o FINSOCIAL e o Salário-Educação.<sup>450</sup>

Segundo o diagnóstico realizado pela CRETAD, haveria uma dependência excessiva do gasto social com essas contribuições, circunstância que acarretaria os seguintes problemas a serem enfrentados na reforma: elevada sensibilidade das receitas às flutuações da economia, ocasionada por estarem atreladas à folha de salários, condição que reduziria a capacidade de intervenção do Estado justamente nos momentos em que ela é mais necessária, ou seja, na retração da atividade econômica; iniquidade gerada pela regressividade das contribuições e inadequação das fontes no sentido social do gasto; e esvaziamento do poder dos governos estaduais e municipais em face da concentração da gestão dos recursos em instituições federais. A criação do FINSOCIAL, por outro lado, é tratada pelo relatório como um retrocesso do ponto de vista das modernas técnicas de tributação (por ser regressiva e cumulativa) e um avanço quanto à garantia de recursos para o financiamento de programas sociais, pois recupera “a noção de que gastos sociais devem ser financiados com recursos de natureza fiscal, sem quaisquer constrangimentos quanto à exigência de retorno das aplicações”.<sup>451</sup>

Em face dessas dificuldades e do diagnóstico de esgotamento do padrão de financiamento então adotado, o relatório postulava a implementação de mudanças que priorizassem o desenvolvimento econômico e eliminassem “as restrições atuais à extensão

---

<sup>450</sup> REZENDE, Fernando; SILVA, Beatriz Azeredo. *Estudos para a reforma tributária...*, p. 1-3.

<sup>451</sup> REZENDE, Fernando; SILVA, Beatriz Azeredo. *Estudos para a reforma tributária...*, p. 4-8.

dos benefícios da ação do governo às camadas mais desassistidas da população”. Do ponto de vista concreto, foram sugeridas as seguintes mudanças no financiamento do gasto social: (i) Fusão de FGTS e do PIS (fundos patrimoniais) em um fundo voltado para o financiamento do programa de seguro-desemprego,<sup>452</sup> uma vez que este programa, criado apenas em 1986, não tinha, até então, nenhuma fonte própria de recursos, sendo financiado com recursos orçamentários. Neste caso, o patrimônio dos fundos deixaria de se constituir em uma reserva individualizada de recursos, para se tornar coletivo; (ii) Diversificação das fontes de financiamento da Previdência Social, adotando o princípio da múltipla incidência no cálculo das contribuições das empresas, com uma alíquota reduzida sobre a folha e outra sobre o resultado operacional. O que permitia uma maior equidade na distribuição da carga previdenciária entre os diversos setores, seja pelo impacto setorial diferenciado das duas bases, seja pela desoneração parcial da folha de salários, que teria efeitos positivos sobre os setores intensivos de mão-de-obra, assim como sobre as pequenas e médias empresas; (iii) Extinção do FINSOCIAL e do Salário-Educação, para eliminar a incidência em cascata do primeiro e desonerar a folha de salários pelo segundo, já bastante sobrecarregada pela contribuição previdenciária.<sup>453</sup>

De fato, no ano de 1987, o Sistema Nacional de Previdência Social contava com três fontes de recursos para a formação do Fundo de Previdência e Assistência Social: as contribuições compulsórias, que correspondiam a 89% do valor total e que eram formadas principalmente (96%) pela contribuição incidente sobre a folha de salários dos trabalhadores urbanos (33% dos segurados e 63% das empresas); as contribuições da União, que tinham uma participação de 7%; e outras receitas, que correspondiam a um aporte de 4% na constituição do fundo. Acreditava-se que a diversificação da base de incidência, pela criação de uma contribuição sobre o lucro bruto das empresas promoveria maior estabilidade na arrecadação e aumentaria a equidade na distribuição do ônus previdenciário entre as empresas.<sup>454</sup>

---

<sup>452</sup> De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, “a tendência universal da política de bem-estar é iniciar-se com programas relativos a acidentes de trabalho, expandindo-se para a cobertura da velhice, a invalidez e de dependentes e, depois, da doença e da maternidade, alargando-se para abonos familiares, para chegar ao seguro-desemprego”. No Brasil, o programa de seguro-desemprego só foi instituído em 1986, contudo o Decreto que o criou não definiu sua base de financiamento. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça...*, p. 17.

<sup>453</sup> REZENDE, Fernando; SILVA, Beatriz Azeredo. *Estudos para a reforma tributária...*, p. 10-13.

<sup>454</sup> REZENDE, Fernando; SILVA, Beatriz Azeredo. *Estudos para a reforma tributária...*, p. 37-46.



Nem todas as sugestões apresentadas pela CRETAD foram incorporadas no texto constitucional, mas fato é que o art. 165, §5º, I, da Constituição criou um Orçamento da Seguridade Social com a finalidade de controlar os recursos destinados a financiar as ações dessa natureza, ou seja, de saúde, previdência e assistência social,<sup>455</sup> e este orçamento passou a contar com uma base bastante diversificada de fontes, conforme havia sido defendido pela equipe técnica do Ministério do Planejamento. Nesse sentido, de acordo com o art. 195 da Constituição Federal, o financiamento da seguridade é uma incumbência de toda a sociedade, que se realiza mediante:<sup>456</sup>

- i. Recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios (art. 195, *caput*).
- ii. Contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários (art. 195, I, e II).
- iii. Contribuição sobre o lucro das empresas, materializada na instituição da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (art. 195, I).
- iv. Contribuição sobre o faturamento das empresas, concretizada pela instituição da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (art. 195, I). Além dessa contribuição, incide sobre o faturamento a já então existente Contribuição para o Programa de Integração Social. A partir da Constituição, esta última e a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público deixaram de formar fundos patrimoniais individuais para que sua arrecadação fosse destinada ao programa do seguro-desemprego e ao pagamento do abono dos trabalhadores (ambos integram o Fundo de Amparo ao Trabalhador) e o restante ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico e social do BNDES (art. 239).
- v. Recursos decorrentes da receita dos concursos de prognósticos (art. 195, III).
- vi. Contribuição apurada mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção do produtor, do parceiro, do meeiro e dos arrendatários rurais, do garimpeiro e do pescador artesanal e seus respectivos cônjuges, quando a

---

<sup>455</sup> Para Eduardo Fagnani, a esse rol deve ser acrescentado o seguro-desemprego, expressamente previsto pelo art. 201, IV, da Constituição, em sua redação original. FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)*..., p. 247.

<sup>456</sup> Cumpre esclarecer que esse rol faz menção ao texto original da Constituição, não contemplando, por isso, fontes criadas posteriormente, como as contribuições incidentes sobre a importação de produtos estrangeiros e serviços (Lei n. 10.865, de 30 de abril de 2004).

atividade é exercida em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, (art. 195, §8º).

- vii. Contribuições instituídas no âmbito de competência residual destinadas a garantir a manutenção e expansão da seguridade social (art. 195, §4º).<sup>457</sup>

Várias conclusões e consequências podem ser derivadas dessas alterações: i. não se trata de participação tripartite e igualitária, já que o financiamento da seguridade social se converteu em dever de toda a sociedade; ii. foram atendidos os reclamos de maior justiça fiscal com a criação de novas bases para a contribuição dos empregadores em adição à folha de pagamento, já que a incidência sobre o lucro permite aferir a capacidade contributiva; iii. também se observou a necessidade de diversificação das fontes de custeio, o que reduziu o peso da contribuição dos segurados e conferiu maior estabilidade à arrecadação. Essas mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988 reforçaram uma tendência já anteriormente mencionada: o aumento expressivo da participação das contribuições sociais na arrecadação tributária (influenciada não apenas pela diversificação da fonte de custeio, mas também pela divisão da receita decorrente de impostos entre os demais entes da federação). A título de exemplo, pode ser mencionado que, no ano de 1994, a arrecadação com essas contribuições correspondia a 9,8% do Produto Interno Bruto, enquanto a dos impostos chegava a 8,5%. No ano de 2001, esses percentuais passaram a ser de 13,1% e 6,8%, respectivamente.<sup>458</sup>

Com uma base de financiamento diversificada, que atingia empresas com graus diferenciados de utilização de mão-de-obra, de faturamento e de lucro; um incremento substancial de participação na receita tributária e um orçamento próprio, esperava-se que os recursos da Seguridade Social fossem suficientes para assegurar a realização dos direitos contemplados no texto constitucional. Especialmente a concentração de suas receitas e despesas em uma única peça orçamentária justificava a expectativa de que seus recursos

---

<sup>457</sup> FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)*..., p. 248-249.

<sup>458</sup> SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social*..., p. 147-149. Sobre o conceito de seguridade: “A adoção do conceito de seguridade social pressupõe a quebra do vínculo contributivo, reconhecendo os direitos sociais básicos de toda a população, no lugar de identificar apenas o contribuinte direto como único beneficiário do sistema. Isso está de acordo não só com os direitos inerentes à própria cidadania, como também com a forma de financiamento do sistema, em que todos participam, direta ou indiretamente, através do repasse dos encargos sociais das empresas ao sistema de preços”. AZEREDO, Beatriz. *As contribuições sociais no projeto de constituição*. Texto para discussão interna n. 124. Rio de Janeiro: IPEA, 1987, p. 19.

seriam submetidos a maior controle social, evitando que fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades, como havia ocorrido sob a égide da Constituição de 1967/1969.<sup>459</sup>

Ocorre, entretanto, que essas expectativas otimistas não se confirmaram, e as razões para isso, como em geral acontece, foram diversas. Os desvios dos recursos previdenciários que eram anteriormente perpetrados por ato exclusivo do Poder Executivo passaram a ser avaliados pelo Congresso Nacional sob a égide de uma nova figura: a Desvinculação das Receitas da União. Com efeito, foram diversas as Emendas Constitucionais que promoveram a desvinculação de 20% de todas as contribuições sociais da União, abrindo caminho para que esses recursos tivessem uma destinação diversa da seguridade social. Esse mecanismo de captação dos recursos constitucionalmente direcionados para o financiamento da seguridade social para redirecioná-los à complementação do orçamento fiscal remonta ao ano de 1994, quando surgiu por obra da Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março 1994, sob a denominação de Fundo Social de Emergência.

Entre seus objetivos estava o de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”, para tanto, seus recursos poderiam ser aplicados, entre outros, no custeio de “programa de relevante interesse econômico”, uma expressão com amplitude semântica suficiente para abrigar praticamente qualquer destinação de recursos. Com essa medida, afastou-se o princípio orçamentário e o Executivo ficou liberado para aplicar o produto da arrecadação segundo seus próprios critérios.<sup>460</sup> Essa prática foi perpetuada por outras emendas constitucionais, que culminou, por fim, na desvinculação das receitas promovida pela Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016, que elevou o percentual dessa captura dos recursos sociais para 30%. De acordo com os cálculos realizados pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, em valores atualizados para o mês de dezembro de 2018, no período compreendido entre o ano de 2009 e o ano de 2018, essa desvinculação extraiu anualmente os seguintes valores da seguridade social.<sup>461</sup>

---

<sup>459</sup> FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)*..., p. 249-250. SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social*, p. 145.

<sup>460</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Emendas à Constituição de 1998. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 64.

<sup>461</sup> ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2018*. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2019, p. 154.

**TABELA IV – VALORES ANUAIS DESVINCULADOS DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R\$ MILHÕES)**

2009	2010	2011	2012	2013
66.291	74.575	80.086	84.125	86.295
2014	2015	2016	2017	2018
81.125	72.575	107.198	118.659	122.074

Fonte: ANFIP (2019)

Além disso, as leis orçamentárias jamais cumpriram a Constituição, uma vez que as contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro não foram integradas ao orçamento da seguridade social, compondo o orçamento geral. Como consequência, longe de dar realização aos direitos sociais consagrados no texto constitucional, o orçamento tem sido utilizado para a construção de uma narrativa tendente a restringir esses direitos, em nome de contingências de ordem econômica artificialmente construídas sob o signo do déficit da previdência social. Com efeito, de acordo com a Constituição Federal, a lei orçamentária deve compreender o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto e, finalmente, o “orçamento da seguridade social”, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º, I, II e III).

Segundo o mesmo texto constitucional, a seguridade social é financiada com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais: do empregadores sobre os rendimentos pagos à pessoa física, sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro; dos trabalhadores sobre os rendimentos recebidos; incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos; do importador de bens (a partir da Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003); do produtor rural e de outras fontes criadas com base na competência residual. Se essas são as suas fontes de financiamento, o orçamento da seguridade social deve, por cento, contemplá-las. Fato é, entretanto, que a peça orçamentária contendo esses recursos jamais foi confeccionada.

Tomando-se como exemplo o demonstrativo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN relativo ao ano de 2010, vê-se que a receita total (I) está segregada em: I.1 Receitas do Tesouro; I.2 Receitas da Previdência Social; I.3 Receitas do Banco Central. Entre as receitas do tesouro, estão a de impostos e a de contribuições. As receitas da previdência social estão divididas em receitas da previdência social – urbano e receitas da

previdência social – rural. A distribuição da despesa total (IV) segue uma discriminação equivalente à das receitas, e está dividida entre: IV.1 Despesas do Tesouro, IV.2 Despesas da Previdência Social (Benefícios) e IV.3 Despesas do Banco Central. Nesse ano, o Resultado Primário do Governo Central foi assim apurado:

**TABELA V – RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2010 (EM R\$ MILHÕES)**

<b>VI. Resultado Primário do Governo Central</b>	<b>78.966,3</b>
VI.1 Tesouro Nacional	122.376,4
VI.2 Previdência Social (RGPS)	-42.890,2
VI.3 Banco Central	-519,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2010)

Mais adiante, é demonstrado como se chegou a esse resultado primário negativo da previdência social:

**TABELA VI – RESULTADO PRIMÁRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2010 (EM R\$ MILHÕES)**

<b>I. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA</b>	<b>211.968,4</b>
Arrecadação Bruta	234.252,0
- Contribuições Previdenciárias	212.557,5
- Simples	19.032,8
- CFT/Dep. Judiciais/Refis	2.661,8
(-) Restituição/Devolução/Transferências a terceiros	-22.412,9
<b>II. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>254.858,6</b>
<b>III. RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>-42.890,2</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2010)

A partir dessa apuração, o relatório afirma que “durante o ano [a Previdência Social] acumulou um déficit de R\$ 42,9 bilhões, equivalente a 1,17% do PIB”.<sup>462</sup> Como se vê, esse não é o resultado da seguridade social de que fala a Constituição Federal, mas de uma criatura de configuração desconhecida pelo texto constitucional e pela Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui seu plano de custeio. De acordo com o texto dessa lei, o orçamento da Seguridade Social é composto pelas seguintes receitas:

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:  
 I - receitas da União;  
 II - receitas das contribuições sociais;  
 III - receitas de outras fontes.

<sup>462</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Resultado do Tesouro Nacional*. v. 16, n. 12. Brasília: STN, 2011, p. 13.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

- a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- b) as dos empregadores domésticos;
- c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;
- d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;
- e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Portanto, o resultado da previdência social não se confunde com o resultado da Seguridade Social de que trata o texto constitucional, especialmente porque não contempla todas as contribuições que integram a seguridade social. Na realidade, ao se analisar o que é identificado pela publicação do Ministério da Fazenda como a Receita Bruta do Tesouro Nacional, vê-se que é nessa rubrica que as receitas das contribuições COFINS e CSLL estão registradas. Em 2010, a receita com a COFINS foi de R\$ 139.689,6 milhões e a da CSLL de R\$ 45.928,3 milhões. Logo, se esses resultados fossem somados ao resultado primário da previdência social acima apresentado (R\$ -42.890,2 milhões), haveria um saldo de mais de R\$ 100.000,0 milhões a serem empregados em gastos sociais ou na constituição de fundo para contingências futuras relacionadas a gastos sociais, sejam eles previdenciários ou não.

Sob outra perspectiva, segundo cálculos elaborados pela ANFIP, em valores históricos, os recursos das contribuições sociais desvinculados em 2010 foram da ordem de R\$ 45.860 milhões, montante suficiente para o pagamento da diferença apurada entre o que foi arrecadado com as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários e o pagamento dos benefícios previdenciários.<sup>463</sup> Uma diferença que é arbitrária e equivocadamente denominada de déficit. Arbitrária porque, como se viu, uma das preocupações que permearam as discussões no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte foi justamente a diversificação da fonte de custeio da previdência social. A inclusão de novas fontes para a seguridade como um todo atendeu a esse objetivo, de diluir o peso da tributação sobre a folha e garantir maior estabilidade e justiça fiscal à arrecadação. Por isso, esse vínculo estabelecido entre os recolhimentos que têm por base a folha de pagamento e os benefícios previdenciários pagos não tem qualquer amparo normativo, constituindo uma limitação injustificada. Além de arbitrário, é equivocado, pois, como bem esclarece Eduardo

---

<sup>463</sup> ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2010*. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2011, p. 62.

Fagnani, “não há déficit, porque déficit é uma despesa sem cobertura de receita” e no caso do Regime Geral da Previdência Social, as fontes existem e estão constitucionalmente asseguradas.<sup>464</sup>

Anualmente, a ANFIP publica um estudo denominado Análise da Seguridade Social, em que demonstra o resultado da seguridade em observância às regras constitucionais, ou seja, com a inclusão de todas as receitas e despesas da seguridade social. No quadro abaixo, estão retratados os valores relativos ao período compreendido entre os anos de 2009 e 2018 atualizados a valores correntes do ano de 2018.<sup>465</sup>

**TABELA VII – RESULTADO ANUAL DA SEGURIDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2009 ATÉ 2018 (EM R\$ MILHÕES)**

ANO	RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL	RESULTADO
2009	391.200,	357.510,	33.690,
2010	457.484,	400.404,	57.080,
2011	526.425,	448.735,	77.689,
2012	600.277,	510.984,	89.293,
2013	660.669,	572.560,	88.109,
2014	701.256,	629.918,	71.338,
2015	686.412,	680.796,	5.616,
2016	719.174,	773.595,	-54.421,
2017	780.427,	837.190,	-56.764,
2018	820.286,	874.174,	-53.889,

Fonte: ANFIP (2018)

A partir desses dados, é possível verificar que a seguridade social apresentou um saldo positivo entre suas receitas e despesas até o ano de 2015. Estes valores positivos poderiam ter sido utilizados para a constituição de um fundo destinado a cobrir contingências futuras de mesma ordem, mas foram empregados no orçamento fiscal da União. A partir de 2016, as despesas com a seguridade social superaram as receitas, o que, ainda assim, não autoriza afirmar que há déficit. Isso porque a Constituição é clara ao determinar que, além das contribuições sociais, a seguridade social será financiada com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso significa que a transferência do orçamento fiscal para o da seguridade é uma imposição do texto constitucional que finalmente se realiza.

<sup>464</sup> FAGNANI, Eduardo. *Previdência...*, p. 79.

<sup>465</sup> Anexo I – Receitas da Seguridade Social, de 2005 a 2018 e Anexo II – Despesas e o Saldos da Seguridade social, de 2005 a 2018. ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2010*, p. 152-153.

É necessário compreender as razões pelas quais foi propalada a ideia do déficit previdenciário, uma ideia que remonta à década de 1990, em período coincidente com a estabilização monetária, ou seja, quando o Estado deixou de se financiar com a inflação e teve que recorrer ao aumento do juros ou da carga tributária.<sup>466</sup> Nesse sentido, para Darcy Francisco Carvalho dos Santos, incluir na receita da previdência o produto da arrecadação das contribuições sociais destinadas à seguridade social significa desconsiderar a necessidade de formação de resultado primário pelo Governo Central. Segundo seu entendimento, se todos os recursos da seguridade social fossem aplicados em sua destinação constitucional original, a formação do mesmo superávit primário demandaria o aumento da carga tributária, o que não acredita ser de interesse da sociedade.<sup>467</sup>

A crueza dessa afirmação é bastante representativa da controvérsia que encerra o debate a respeito do suposto déficit da previdência social. Os benefícios, como ficou amplamente demonstrado ao longo desse trabalho, são o produto histórico de concepções éticas e morais a respeito do funcionamento da sociedade e daquilo que os indivíduos podem esperar do Estado. Entre esses princípios, ganha destaque o da solidariedade social, base sobre a qual foi construída inicialmente a ideia de seguro social (previdência) e o seu desenvolvimento: a seguridade social. São esses valores que orientam igualmente preocupações relativas à justiça tributária, pela qual se espera que o financiamento do Estado e de suas políticas ocorra em conformidade com a capacidade contributiva de cada um. Assim, embora já tenha ficado claro no tópico anterior que tributos indiretos e regressivos não são os que mais atendam aos primados da tributação justa pautada pela solidariedade social, as contribuições sociais que têm essas características são toleradas porque são cobradas em nome de valores superiores da sociedade.

O debate que se cria em torno do déficit introduz, entretanto, um outro elemento nessa equação: o econômico, que traz consigo um outro sujeito: o mercado. Invocar as razões do mercado significa atribuir valor às coisas conforme a lei da demanda e da oferta. É o espaço que privilegia a competição entre indivíduos, instituições e Estados, que passam a se pautar pela ideia de eficiência. É no âmbito de preocupações dessa natureza que já se

---

<sup>466</sup> SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social...*, p. 148-150.

<sup>467</sup> SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *A previdência social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica*. Porto Alegre: AGE, 2009, p. 109-115.



afirmou, em momento em que se debatiam novos mecanismos de financiamento da seguridade social, que “o crescimento econômico sustentado, aliado à austeridade fiscal, é a única saída possível para a longa crise das finanças públicas do País”. Para tanto, é necessário “minimizar os efeitos perversos dos tributos sobre a competitividade”, “regra que precisa ser respeitada por qualquer proposta de alteração nas fontes de financiamento do RGPS”.<sup>468</sup>

Essa discussão associa dois tópicos que caminham de mãos dadas desde a década de 1990: o déficit da previdência e o custo Brasil. Em torno deste último, parece ter se formado um consenso de que os encargos sociais assumem proporções deveras elevadas, que destoam dos países desenvolvidos. Essa narrativa foi desconstruída quando restou evidenciado que seus principais estudos tomavam como encargos sociais todos os itens que incidiam sobre a folha de pagamento, não estabelecendo a necessária distinção entre as despesas associadas aos direitos dos trabalhadores vinculados à remuneração do trabalho (v.g., 13º salário, adicional de 1/3 de férias, descanso semanal remunerado, FGTS) e as contribuições sociais incidentes sobre a folha.<sup>469</sup>

A despeito disso, é seguindo essa linha de reflexões que a teoria econômica tradicional considerava essa forma de tributação (incidente sobre a folha) um entrave à competitividade ao onerar o processo produtivo com um custo por trabalhador superior ao salário que ele recebe. Além de prejudicarem a competitividade do país no mercado internacional, essas contribuições eram consideradas as responsáveis por estimular a informalização das relações de trabalho e reduzir o nível de emprego.<sup>470</sup> É com suporte nessas premissas que, no âmbito do Plano Brasil Maior, lançado no mês de agosto de 2011 pelo Governo Federal, foi editada a Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que introduziu mecanismo de desoneração da folha de pagamentos. Com essa alteração, em alguns setores da economia, a contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos foi substituída integralmente por um tributo incidente sobre a receita bruta da atividade. Essa medida não

---

<sup>468</sup> VARSANO, Ricardo. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social no contexto do processo de reforma tributária em curso. In: *Base de financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas*. Brasília: MPS, 2003, p. 11-12.

<sup>469</sup> FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002)*..., p. 448-450.

<sup>470</sup> ANSILIERO, Graziela et al. *A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho*. Texto para Discussão n. 1341. Brasília: IPEA, 2008, p. 8. VARSANO, Ricardo. *Financiamento do Regime Geral de Previdência Social no contexto do processo de reforma tributária em curso*, p. 7-12. DONADON, João. O regime Geral da Previdência Social. In: MINISTÉRIO da Previdência Social. *Previdência Social: reflexões e desafios*. Brasília: MPS, 2009, p. 30.

foi neutra em relação à arrecadação, uma vez que a alíquota foi fixada em patamar inferior ao que seria necessário para manter inalterada a arrecadação.<sup>471</sup>

Além de conclusões que beiram ao senso comum, no sentido de que sim, a desoneração fez com que as empresas pagassem menos tributos, ou de que foi em geral mais benéfica para as empresas mais intensivas em mão de obra, os estudos direcionados a compreender os efeitos produzidos por essa política tiveram resultados que podem ser considerados diversificados. Com efeito, revisando a literatura a respeito da desoneração promovida pelo Programa Brasil Maior, Felipe Garcia, Adolfo Sachsida e Alexandre Ywata relatam que: Michelle Schuindt do Carmo não encontrou evidências de que a desoneração tenha gerado aumento da formalização da mão de obra, nem realocação entre os setores da economia;<sup>472</sup> as evidências obtidas por Dallava sugeriram efeitos quase inexistentes sobre emprego e salários;<sup>473</sup> Clóvis Scherer identificou efeitos positivos mais gerais entre os setores;<sup>474</sup> Kênia Barreiro de Souza, Débora Freire Cardoso e Edson Paulo Domingues apontaram efeitos positivos de longo prazo sobre o emprego e a economia.<sup>475</sup>

Alexandre Alves Porsse e Terciane Sabadini Carvalho tentaram projetar os impactos econômicos futuros da política de desoneração da folha de pagamento em comparação com os possíveis impactos do restabelecimento da tributação. Entre suas conclusões, merecem ser destacadas as de que: a desoneração da folha tem um impacto

---

<sup>471</sup> SOUZA, Kênia Barreiro de; CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson Paulo. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 99-125, 2016, p. 102.

<sup>472</sup> CARMO, Michelle Schuindt do. *Avaliação empírica da desoneração da folha salarial*. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER. São Paulo. 2012.

<sup>473</sup> DALLAVA, Caroline Caparroz. *Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o nível do emprego no mercado de trabalho brasileiro: um estudo a partir dos dados da Rais*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas - FGV. São Paulo: 2014.

<sup>474</sup> SCHERER, Clóvis. *Payroll tax reduction in Brazil: effects on employment and wages*. Working Paper n. 602. Institute of Social Studies. The Netherlands, 2015.

<sup>475</sup> Esses efeitos são bastante modestos frente à renúncia fiscal apurada: “Se a política é mantida, no longo prazo os resultados são positivos [...]. Os setores se ajustam frente a nova relação do custo capital-trabalho, distorcida pela alteração nos impostos, a demanda responde aos novos preços com elevação do consumo, incentivando o investimento, de modo que a economia encontra um equilíbrio com maior nível de produção e emprego. Deste modo, pode-se dizer que o resultado agregado seria condizente aos objetivos do governo de promoção do crescimento econômico, à medida que podem gerar um aumento de 0,27% do emprego total, acompanhado por uma elevação de 0,10% no PIB, 0,25% no consumo das famílias e 0,14% no investimento”. SOUZA, Kênia Barreiro de; CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson Paulo. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil..., p. 110. GARCIA, Felipe. SACHSIDA, Adolfo. YWATA, Alexandre. *Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego: novas tendências*. Texto para discussão n. 2357. Brasília: IPEA, 2018, p. 9-10.

inicial de aumento do emprego, porém, a longo prazo, essa demanda pelo trabalho pressiona o salário real para cima, o que faz com que a dinâmica do emprego retorne à sua trajetória inicial (ou seja, a longo prazo, a desoneração é neutra com relação ao emprego); a política de desoneração tem caráter regressivo, sendo mais benéfica às classes de renda mais elevadas; a desoneração aumentaria o emprego e estimularia a atividade produtiva, levando a um aumento inicial da atividade econômica e do investimento, mas o salário real tenderia a se ajustar à nova demanda por emprego forçando a substituição do trabalho pelo capital; o impacto global de longo prazo no PIB é relativamente similar em um modelo de oneração ou desoneração, contudo, a principal diferença diz respeito à dinâmica do investimento, que neste cenário tem uma trajetória inicial de expansão revertida poucos anos após a implantação da política de desoneração, o que gera um resultado negativo ao término do período analisado.<sup>476</sup> Ou seja, os efeitos sobre os investimentos que gerariam novos empregos tendem a desaparecer pela dinâmica de ajuste dos salários no mercado de trabalho.

Em estudo publicado no ano de 2008, é apontada a existência de duas suposições na análise sobre a relação entre tributação da folha de pagamento e mercado de trabalho que recebem respostas contraditórias na literatura. A primeira suposição é a de que o imposto incidente sobre a folha constitui um ônus do empregador que, por isso, suporta um preço pelo trabalho maior do que aquele que seria determinado pelo mercado, o que não está necessariamente correto, já que existe a possibilidade de esse encargo ser transferido para o empregado por um salário menor. Outra suposição seria a que atribuiria a informalidade à excessiva tributação sobre a folha, uma suposição desmentida por vários estudos mencionados no texto. Assim, mesmo antes da experiência da desoneração, advertia-se que a redução das alíquotas patronais teria pouco impacto sobre as taxas de formalidade, uma vez que a segmentação que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro constituiria uma dificuldade cuja solução não seria tão simples como sugerida por parte da literatura brasileira.<sup>477</sup>

Em avaliação mais recente e *ex post*, Garcia, Sachsida e Iwata fazem eco a essa conclusão, apontando a ingenuidade de se pensar que a desoneração da folha por meio da

---

<sup>476</sup> PORSE, Alexandre Alves; CARVALHO, Terciane Sabadini. Análise do impacto das políticas de (des)oneração da folha de pagamento na economia brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, v. 73, n. 1, p. 77-95, 2019.

<sup>477</sup> ANSILIERO, Graziela *et al.* *A desoneração da folha de pagamentos...*, p. 8-37.

redução da contribuição patronal traria resultados positivos sobre o volume de empregos e a formalização dos contratos de trabalho, uma vez que desconsidera uma série de outras circunstâncias que afetam a tomada de decisões quanto à ampliação da produção e do investimento.<sup>478</sup> A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil estima que, apenas no período compreendido entre os meses de janeiro e julho de 2017, a alteração na sistemática de tributação tenha implicado a renúncia de aproximadamente R\$ 7.031,00 milhões. Na avaliação do Ministério da Fazenda acerca dos impactos econômicos da desoneração se afirmou que:

Considerando o custo da dívida pública, a renúncia tributária mostra-se excessivamente onerosa, alcançando 0,5% do PIB (como comparação, a meta de superávit primário para 2015 é de 1,2% do PIB). A eficiência do projeto também é questionável, pois, mesmo nos setores em que se registram aumentos no emprego, cada emprego gerado ou preservado custa em torno de R\$ 63.000, comparado com um salário médio de admissão do CAGED de aproximadamente R\$ 20.400 por ano.<sup>479</sup>

Com esses dados não se pretende defender que a tributação sobre a folha de pagamentos seja a melhor forma de se arrecadar recursos para o financiamento da seguridade social. A melhor forma de financiar o Estado é aquela que respeita os postulados da capacidade contributiva realizando efetivamente a solidariedade. Também não se pretende desmerecer a importância da ciência econômica na tomada de decisões. O que se objetiva é apontar os riscos que existem quando as razões de mercado substituem os critérios éticos e morais. Essas razões se expressam em argumentos pragmáticos ou consequencialistas baseados em análises comportamentais, e os comportamentos são sujeitos a circunstâncias e variáveis de difícil mensuração e previsão. O mercado, ao fim e ao cabo, age segundo expectativas individuais sobre ganhos futuros, de forma que raciocínios consequencialistas não passam, em geral, de suposições.<sup>480</sup> Sob outra perspectiva, conforme afirma Emerson

---

<sup>478</sup> GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; YWATA, Alexandre. *Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego...*, p. 8.

<sup>479</sup> SECRETARIA DE POLÍCIA ECONÔMICA – MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Nota de análise sobre a desoneração da folha*. Disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/copy\\_of\\_notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/view](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/copy_of_notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/view) Acesso em: 14 jan. 2019.

<sup>480</sup> GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado...*, p. 115. GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências

Gabardo, a política não pode ser reduzida a ações desvinculadas da ética que condiciona suas funções, ou seja, não pode estar pautada apenas por resultados (econômicos, no caso), porém deve ser guiada por valores *a priori*.<sup>481</sup> Nesse sentido, não se mostram legítimas decisões pragmáticas ou consequencialistas que ignorem, em nome da eficiência econômica, princípios fundamentais da ordem constitucional democrática e social como o da realização da justiça social ou da igualdade.<sup>482</sup> Esta última deve ser compreendida como uma diretriz constitucional que determina ao Estado e ao Direito agir sobre situações reais de desigualdade para compensá-las e estabelecer equilíbrio social ou econômico.<sup>483</sup> Para que isso de fato ocorra, a ação do Estado na promoção de existência digna aos seus cidadãos não pode ser ditada ou condicionada pelos caprichos do mercado. Deve, contudo, ser pautada por valores maiores, como a da solidariedade social.

---

práticas das decisões. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020, p. 105;109.

<sup>481</sup> GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado...*, p. 110-111.

<sup>482</sup> GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado...*, p. 115. GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020, p. 97.

<sup>483</sup> FOLLONI, André; FLORIANI NETO. Antonio Bazilio. Desigualdade econômica na constituição e possibilidade de sua redução por meio de tributos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n. 2, p. 578-599, maio/ago. 2018, p. 587-588.

## CONCLUSÃO

É importante compreender a inserção da solidariedade social nos debates filosóficos e políticos do século XIX, um movimento que parece encerrar uma contradição, já que implica a admissão nesse ambiente historicamente associado aos esforços de laicização e racionalização de um termo que, na linguagem comum, é imbuído de alta carga sentimental. É nesse contexto que se atribui à fraternidade, ideal insculpido na tríade que imortalizou a Revolução Francesa, o germe que consagraria a solidariedade como princípio de Direito público.

A noção de fraternidade foi adotada no vocabulário político como estratégia de unificação nacional em torno dos conceitos de nação e pátria. Sob outra perspectiva, a existência de um poder central, calcado na ideia de soberania, foi condição necessária para a implementação do regime capitalista e a introdução da economia de mercado, uma nova mentalidade que converteu a própria substância humana em mercadoria (trabalho) sujeita às variáveis de um mercado que se pretendia autorregulado, e cuja implantação provocou a erosão das formas tradicionais de sociabilidade.

As contradições inerentes à implantação da economia capitalista se traduziram no surgimento do fenômeno da pauperização dos trabalhadores, cuja insatisfação deu origem a fortes antagonismos, no que ficou conhecido como a questão social. Além disso, o avanço da democracia deu voz ao proletariado forçando o surgimento de movimentos que buscavam solucionar a crise social ao propor novas formas de se pensar a sociedade, o Direito e o Estado. Dentre esses movimentos, o solidarismo e a doutrina social da Igreja foram determinantes na ampliação do papel do Estado tendo como fundamento a substituição do individualismo liberal pelo ideal de solidariedade social.

O solidarismo consistiu em um movimento que pretendia realizar uma síntese do capitalismo e do socialismo, e criar uma forma de relação entre indivíduo e sociedade que preservasse o direito de propriedade ao mesmo tempo em que consagrava a afirmação de certos direitos sociais. Influenciados pelas ideias positivistas, rejeitavam qualquer conceito que pudesse ser considerado metafísico. Nesse sentido, extraíram da observação do fato social a solidariedade como uma condição necessária para a divisão social do trabalho e a consequente interdependência social. Para o solidarismo, são os fatos da vida social, e não um contrato hipotético firmado por indivíduos em estado da natureza, a origem dos direitos e obrigações. Entre eles, os direitos a uma justa participação do produto do trabalho social e

à proteção em face de alguns riscos sociais se contrapõem ao dever de pagamento de um imposto progressivo que assegure a justiça na distribuição dos recursos. Esse discurso de origem sociológica foi traduzido para a linguagem jurídica como fundamento para redefinir o papel do Estado e do Direito, fornecendo os conceitos necessários para a viabilização de uma política de socialização dos riscos.

Enquanto o solidarismo busca em uma atitude científica de observação dos fatos a justificativa para a adoção de uma política solidária que solucionasse a questão social, a doutrina social da Igreja realizou esforço semelhante com base nos postulados católicos. Esse movimento tem como marco temporal a publicação da Encíclica *Rerum Novarum* pelo Papa Leão XIII em 1891, mas suas bases foram assentadas pelo catolicismo social, que já se encontrava em atuação no século XVIII, e que defendia, com base no dogma da fraternidade, o direito do pobre à assistência, e pela própria doutrina da Igreja Católica que se encontrava dispersa em textos de assuntos diversos.

Assim, embora não possa ser considerada uma inovação no plano das ideias, a Encíclica *Rerum Novarum* marca uma nova postura da Igreja em relação ao seu papel social. Várias outras encíclicas foram publicadas em um esforço de adaptar as respostas oferecidas pela doutrina católica às circunstâncias de cada tempo. Apesar de terem promovido a defesa da propriedade privada e da acumulação capitalista, esses documentos evoluíram na defesa do salário justo, propugnando a participação do trabalhador no lucro das empresas. A maior contribuição dessa doutrina consistiu, entretanto, no tratamento da intervenção do Estado na economia.

Nessa temática, os pronunciamentos defenderam inicialmente a atuação de corporações e sindicatos na defesa da melhoria das condições de trabalho, mas acabaram por avançar no reconhecimento da importância do Estado na promoção do progresso social em benefício de todos. Por fim, a doutrina da Igreja passou a defender a adaptação dos serviços sociais como forma de garantir uma vida digna aos cidadãos e afirmar a capacidade contributiva como indispensável para um sistema tributário justo e equitativo.

É importante distinguir o conceito de solidariedade de outros termos que são normalmente tratados como sinônimos, o que pode comprometer sua aptidão para promover os efeitos desejados como instituto de Direito público alçado a princípio constitucional. Nesse sentido, a solidariedade é um comportamento guiado pela razão e movido pela identificação de interesses comuns em torno dos quais se estabelece uma comunidade. Não

se confunde com paixão, compaixão e piedade que são sentimentos, nem com o altruísmo e caridade que são sacrifícios desinteressados. Também não se confunde com a fraternidade, um ideal relacionado ao amor universal, que pressupõe a identificação completa de um ser humano com outro.

É possível afirmar que a solidariedade se apresenta como resposta mesmo quando se adota uma atitude totalmente oposta à empreendida pelo solidarismo. Com efeito, no pós-positivismo, os valores são readmitidos no âmbito da racionalidade e da ciência como critério a guiar a sociedade na resolução dos problemas que surgem com a convivência. Marco teórico fundamental desse processo foi a formulação do conceito de justiça como equidade por John Rawls, no qual o homem é concebido como ser racional e capaz de desenvolver um senso de justiça e uma concepção própria de bem. Em sua teoria, Rawls procura compatibilizar as liberdades civis e políticas com uma estrutura institucional que promova a justiça social.

Na esteira do caminho aberto por Rawls, Ronald Dworkin desenvolveu sua teoria da igual consideração, pela qual apresenta a igualdade como um ideal político, em que a justiça distributiva deve atuar neutralizando as diferenças de sorte e talento. Em comum, Rawls e Dworkin elaboraram críticas morais à desigualdade social e apresentaram bases teóricas que justificam a adoção da solidariedade social como instrumento de maximização dos benefícios gerados de forma coletiva através de práticas distributivas. Em Rawls, o sistema tributário justo é aquele que concilia a função de arrecadação com a desconcentração de riqueza, pois justa é a sociedade que garante o financiamento de um padrão de vida mínimo e a proteção contra certas contingências por meio de ajustes nos direitos de propriedade.

Grandes eventos marcaram a evolução das ideias responsáveis pela construção dos diferentes regimes de bem-estar social. As razões que determinaram a implementação desses regimes, por outro lado, foram objeto de diferentes interpretações, o que demonstra a complexidade do fenômeno, que não pode ser atribuído a causas isoladas. A discussão sobre a responsabilidade pela reparação por acidentes de trabalho influenciou a transição do regime jurídico liberal insculpido no Código Civil francês de 1804 para a incorporação da técnica de seguro social pela legislação que deu início ao Estado de bem-estar social na França, realizando, nesse processo, a paulatina superação da postura liberal fatalista quanto à pobreza e aos riscos sociais pela incorporação de valores solidários. O salto seguinte na



evolução da implantação do regime de bem-estar foi identificado com o relatório Beveridge de 1942 na Inglaterra, um documento que atestou a condição de miserabilidade de parte significativa da classe trabalhadora e atribuiu a responsabilidade por isso aos eventos de interrupção de renda.

Esse relatório inovou ao evidenciar que a ausência de renda não é apenas o produto de decisões individuais (desemprego voluntário), mas conta igualmente com razões estruturais (desemprego involuntário) relacionadas à tendência da economia capitalista de gerar flutuações no mercado de trabalho. Também nesse documento foi apontada a relevância da ação do Estado, através do orçamento público, na promoção de estabilidade do mercado de trabalho. As ideias de Beveridge podem ser apresentadas como afins daquelas defendidas por John Maynard Keynes, autor que pôs em evidência as limitações da teoria econômica clássica a respeito do emprego.

Entre os diversos trabalhos que procuraram apontar as causas para o surgimento do modelo de bem-estar, atribuindo ora peso maior às questões políticas, ora às econômicas, destacou-se a análise empreendida por Gosta Esping-Andersen, que atribui à capacidade de mobilização política da classe trabalhadora a maior responsabilidade por essa conquista. No entendimento do autor, o modelo mais adequado à promoção da solidariedade social é o social-democrata, com políticas que visam a redução das desigualdades e a promoção de bem-estar em padrões superiores aos do atendimento de necessidades básicas.

A implementação do modelo de bem-estar no Brasil, por sua vez, pode ser analisada pela conjugação de três fenômenos: primeiro, com a demonstração do processo histórico que culminou na criação do regime de seguridade social na Constituição da República de 1988; segundo, a partir do regime de tributação, considerando as técnicas adequadas para realizar a solidariedade e o histórico do sistema tributário nacional; e, terceiro, com foco no financiamento da seguridade social a partir das mudanças implementadas pela Constituição de 1988.

A previdência pública teve início em 1923, quando foi estabelecida a primeira Caixa de Assistência destinada a uma categoria específica. Esse modelo foi seguido nos anos seguintes até a sua substituição pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões, em que os benefícios passaram a ser organizados em torno de instituições que abrangiam toda a categoria e não apenas os empregados de uma empresa, como ocorria no sistema anterior. Não apenas as aposentadorias e pensões estavam organizadas em torno desses institutos, mas

uma série de prestações relacionadas aos direitos sociais, o que fez com que os trabalhadores fossem segmentados de acordo com suas categorias profissionais e que as prestações recebidas servissem mais à reprodução das desigualdades do que à sua solução. Há deficiências identificáveis nesses modelos, entre as quais merece destaque a exclusão de um grande contingente populacional dentro do qual se inseriam os trabalhadores rurais.

Todavia, estas dificuldades enfrentadas foram contrapostas pelos esforços dos técnicos dos institutos previdenciários que contribuíram, finalmente, para a melhor implementação do sistema. Este esforço foi especialmente influenciado pelas ideias apresentadas pelo relatório Beveridge, que apontava a existência de seis princípios: universalidade de cobertura; igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento; solidariedade e redistribuição de renda; abrangência e suficiência das prestações; unificação administrativa e sustentabilidade financeira. Foram importantes, ainda, o trabalho realizado pelo grupo liderado por Wanderley Guilherme dos Santos, direcionado a propor reformas na previdência social voltadas à justiça fiscal, e as mudanças de fato conquistadas no texto da Constituição de 1988, em que os direitos sociais receberam um tratamento normativo adequado.

A tributação é um importante instrumento para a realização da solidariedade social. Nesse sentido, o dever de pagar tributos é entendido como um dever fundamental e um contraponto necessário à existência de direitos fundamentais. Demonstrou-se que o Estado fiscal, compreendido como aquele em que a base do financiamento é formada por tributos não vinculados a uma atividade estatal, ou seja, em que não há equivalência entre o benefício recebido do Estado e o valor da carga tributária suportada pelo indivíduo, é o mais adequado a realizar a solidariedade social. A capacidade contributiva é o critério adequado para medir o esforço fiscal a ser imposto a cada indivíduo em um regime solidário e a progressividade é a metodologia adequada para impor esse sacrifício.

A análise do histórico do sistema tributário nacional e dos mecanismos de financiamento da previdência social é relevante para apontar as dificuldades enfrentadas na adoção dos mecanismos aptos a realizar a solidariedade social. Por outro lado, seria possível extrair do texto constitucional um sistema de tributação capaz de realizar a justiça fiscal. Entretanto, sua concretização infraconstitucional frustrou essa expectativa, especialmente pelo fato de terem sido pouco exploradas as possibilidades do imposto sobre a renda de

implementar a tributação conforme a capacidade contributiva. A regressividade do sistema tributário, acentuada após 1988, constitui um contrassenso com o propósito de instituição de um modelo de Estado de bem-estar.

A Constituição brasileira evoluiu ao prever um orçamento próprio para a seguridade social e uma base diversificada de custeio, mas isso não foi suficiente para impedir que os recursos que deveriam ser direcionados à seguridade social fossem capturados pelo orçamento fiscal através da instituição de mecanismos de desvinculação da receita. Além disso, os dados orçamentários foram manipulados para justificar uma narrativa que, sob o signo do déficit da previdência, defende a inviabilidade do sistema previdenciário em função do seu caráter excessivamente oneroso para a economia. Há dados relativos à substituição de incidência da contribuição previdenciária patronal pela contribuição sobre a receita bruta que evidenciam não terem sido alcançados os resultados esperados segundo os prognósticos da teoria econômica.

A questão social surgiu no contexto da afirmação da economia de mercado, um conceito que pressupõe a autonomia das relações de troca e a imposição de sua lógica sobre todas as operações de produção e distribuição. Essa autonomia supõe uma autorregulação que, historicamente analisada, levou efetivamente a um grande crescimento da produção e da riqueza, porém que falhou sob o ponto de vista de distribuição desses benefícios, além de ter comprometido as estruturas tradicionais de sociabilidade e de proteção contra os riscos. A solidariedade social foi uma resposta para a solução do antagonismo social criado pelas deficiências desse modelo de mercado oferecida a partir de uma série de diferentes abordagens (positivista, religiosa, filosófica, econômica), o que permite afirmar que está no âmago da cultura e dos valores ocidentais.

A solidariedade social pressupõe, ainda, a participação ativa do Estado na criação de uma rede de proteção social e de mecanismos que promovam uma distribuição mais equânime das oportunidades. Para que esse sistema possa efetivamente ser considerado solidário, ele deve ser financiado mediante técnicas específicas que privilegiem a capacidade contributiva.

Como demonstrado, essas técnicas não foram efetivamente empregadas no Brasil, um país em que a tributação sobre a renda corresponde à parcela pouco significativa da arrecadação, e que tributa mais o consumo que o patrimônio. Por trás desse sistema idealizado na Constituição há uma sociedade complexa e instituições estatais que lidam com

interesses divergentes. Se os consensos obtidos na construção da Constituição se encaminharam, paradoxalmente, por fortalecer um sistema pouco solidário, isso é o reflexo do que é a sociedade brasileira. Assim, acredita-se estar demonstrada a correção da hipótese que deu origem a este trabalho: a solidariedade social não se realizou conforme esperado pelo modelo instituído em 1988.

## REFERÊNCIAS

- AARNIO, Aulis. *Sobre la ambigüedad semântica em la interpretación jurídica. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 1987. n. 4, 109-117.
- ALARCON, Sylvio. A dimensão econômica da justiça igualitária: a democracia de cidadãos-proprietários na teoria da justiça de Rawls. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, v. 2 n. 31, p. 30-48, 2017.
- ALVES, Henrique Napoleão. Tributação e injustiça social no Brasil. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 133, p. 69-78, jun. 2012.
- ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel*. Coimbra: Almedina, 2010.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2010*. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2011.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2018*. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2019.
- ANSILIERO, Graziela et al. *A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho*. Texto para Discussão n. 1341. Brasília: IPEA, 2008.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia das Letras, 2011.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. (Orgs.). *Welfare State: os grandes desafios do Estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: 2018.
- ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *Solidarismo*. Rio de Janeiro: Agir, 1965.
- ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *O pensamento social cristão antes de Marx*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1972.
- AVI-YONAH, Reuven S. The three goals of taxation. *Tax L. Rev.* 60, n. 1, p. 1-28, 2006.
- AZEREDO, Beatriz. *As contribuições sociais no projeto de constituição*. Texto para discussão interna n. 124. Rio de Janeiro: IPEA, 1987.

BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Emendas à Constituição de 1998*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Estado Democrático de Direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma Administração Pública mais democrática. *Revista Brasileira de Estudos Políticos – RBEP*, Belo Horizonte, v. 98, p. 119-158, 2009.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a “guerra fiscal”? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos – RBEP*, Belo Horizonte, n. 102, p. 305- 341, jan./jun. 2011.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Noeses, 2018.

BEINER, Bernhard. *Os investimentos governamentais na infraestrutura social: o caso do Finsocial*. Texto para discussão interna n. 136. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2013.

BEVERIDGE, Sir William. *Du travail pour tous dans une société libre*. Paris: Édition Domat-Montchrestien, 1945.

BIGO, Pierre. *La doctrine sociale de l'Église: recherche et dialogue*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURGEOIS, Léon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin, 1906.

BOURGEOIS, Léon. CROISSET, Alfred. *Essai d'une philosophie de la solidarité: conférences et discussions /présidées par Léon Bourgeois [et] Alfred Croiset*. Paris: F. Alcan, 1907.

BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.

BRASIL. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a sua função na economia brasileira*. Rio de Janeiro: 1936.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS/GM, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. Nota MDS, 2 mai. 2011. Disponível em: [http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf\\_bib.php?COD\\_ARQUIVO=11056](http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=11056) Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Secretaria de Polícia Econômica. Ministério da Fazenda. *Nota de análise sobre a desoneração da folha*. Disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/copy\\_of\\_notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/view](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/copy_of_notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/view) Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. v. 16, n. 12. Brasília: STN, 2011.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2019: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Jul. 2020.

BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, v. 13, n. 12, p. 1-29, jul./dez. 2018.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. LAMARÃO NETO, Homero. Igual consideração e a incidência das variáveis políticas em Dworkin e Sen. *Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 48-60, jan./jun. 2016.

CACCIARI, Massimo. MARTINI, Carlo Maria. *Diálogo sobre a solidariedade*. Tradução de Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2003.

CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário: três modos de pensar a tributação: elementos para uma teoria sistemática do Direito Tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CALVEZ, Jean-Yves. *L'Église et l'économie: la doctrine sociale de l'Église*. Paris: L'Harmattan, 1999.

CARMO, Michelle Schiundt do. *Avaliação empírica da desoneração da folha salarial*. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper. São Paulo: 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1998.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 2013.

COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.

COOPER, Melinda. *Risk, insurance, security: Ewald's history of the welfare state*. In: EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Tradução de Timothy Scott Johnson. Durham: Duke University Press, 2020.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia*: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

CUTLER, Tony; WILLIAMS, Karel; WILLIAMS, John. *Keynes, Beveridge and beyond*. Nova York: Routledge, 2010.

DALLAVA, Caroline Caparroz. *Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o nível do emprego no mercado de trabalho brasileiro*: um estudo a partir dos dados da Rais. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas - FGV. São Paulo: 2014.

DANIEL-ROPS. Henri. *A Igreja das revoluções*: um combate por Deus. Tradução de Henrique Ruas. São Paulo: Quadrante, 2006.

DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. John Rawls e Amartya Sen: paralelo entre a teoria de justiça como equidade e a justiça focada nas realizações. *Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica*, Maranhão, v. 3. n. 2, p. 1-21, jul/dez. 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAWKINS, Richard. *O gene egoísta*. Tradução de Rejane Rubino. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. In. DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. (Orgs.). *Welfare State: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra Fiscal, Bolsa Família e Silêncio. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 108, p. 39-64, fev./maio 2014.

DONADON, João. O regime Geral da Previdência Social. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Previdência Social*: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009.

DOTTA, Alexandre Godoy; WASILEWSKI, Dione Jesabel. Democracia e justiça distributiva no Brasil: um resgate teórico de conceitos diante do retrocesso pós-golpe parlamentar de 2016. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas – RBPJ*, Avaré, v. 2, n. 2, p. 29-49, maio/ago. 2021. doi: 10.51284/rbpj.02.wasilewski

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil*: características e perspectivas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Caderno n. 8, 1993.



DRAIBE, Sônia Miriam. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Caderno n. 32, 1998.

DUGATKIN, Lee Alan. *Qué es el altruismo: la búsqueda científica del origen de la generosidad*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.

DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Albert Fontemoing, 1901.

DUGUIT, Léon. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel*. 3. ed. Paris: Librairie Fontemoing, 1918.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana*. A teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

ESPAGNO, Delphine. *Léon Duguit: de la Sociologie & du Droit*. Collection Histoire du Droit. V. II. Le Mans & Toulouse: Editions L'Epitoge, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, set./1991.

EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Tradução de Timothy Scott Johnson. Durham and Londres: Duke University Press, 2020.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

FALCÃO, Maurin Almeida. Os efeitos da mudança social sobre o binômio tributação e democracia na sociedade pós-Revolução Industrial. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 93-118, jul./dez. 2013.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 2, p. 306-327, 2019.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2013.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil*. Texto para Discussão n. 2449. Brasília, fevereiro de 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Notas sobre contribuições sociais e solidariedade no contexto do Estado Democrático de Direito. In. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

FIGUEROA, Maximiliano; DORANDO, Michelini (Comps.). *Filosofía y solidaridad: estudios sobre Apel, Rawls, Ricoeur, Lévinas, Dussel, Derrida, Rorty y Van Parus*. Chile: Ediciones Universidad Albert Hurtado, 2007.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução de Álvaro Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FOLLONI, André. *Ciência do Direito Tributário no Brasil: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FOLLONI, André; YAZBEK, Cristiano Lisboa. Eficiência tributária do Estado e retorno de bem-estar à sociedade. *Revista Opinião Jurídica*, n. 15, p. 26-39, jan./dez. 2013.

FOLLONI, André; FLORIANI NETO. Antonio Bázilio. Desigualdade econômica na constituição e possibilidade de sua redução por meio de tributos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n. 2, p. 578-599, maio/ago. 2018.

FOLLONI, André. Capacidade contributiva e dever fundamental. *Revista Direito Tributário Atual* n. 42, p. 476-499. São Paulo: IBDT, jun./dez. 2019.

FOUILLÉE, Alfred. *Les éléments sociologiques de la morale*. Paris: Félix Alcan, 1905.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu F. HACHEM, Daniel. (Org.). *Direito Administrativo e Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GABARDO, Emerson; VALIATI, Thiago Priess. A inconstitucionalidade da instituição de contribuição previdenciária para servidores inativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 243-282, set./dez. 2015.

GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. Ciência, tecnologia e inovação como deveres públicos relativos ao Estado e à sociedade civil no Brasil. *Revista de Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 38-59, maio/set. 2017.

GABARDO, Emerson. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como fundamento do Direito Administrativo social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 1, p. 99-141, 2018.

GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020.

GABARDO, Emerson; VIANA, Ana Cristina Aguilar; WASILEWSKI, Dione Jesabel. Teoria da argumentação jurídica em confronto com o populismo judicial. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 12, n. 3, p. 516-537, set./dez. 2021.

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; YWATA, Alexandre. *Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego: novas tendências*. Texto para discussão n. 2357. Brasília: IPEA, 2018.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência*, Florianópolis, n. 66, p. 213-234, julho 2013.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão n. 2190. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GODOI, Mariano Seabra de. Tributo e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

GRECO, Marco Aurélio. *Solidariedade Social e Tributação*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls political liberalism*. *The Journal of Philosophy*, v. 92, n. 3, p. 109-131, mar. 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Tradução de Fábio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coords.). *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Librairie du recueil Sirey, 1929.

HIRSCHMAN, Alberto O. *As paixões e os interesses*: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HOBBSBAWN, Eric J. *A era das revoluções*. Tradução de Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. 40. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2018.

HOBBSBAWN, Eric J. *A era do capital*. Tradução de Luciano Costa Neto. 27. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.

HOBBSBAWN, Eric J. *A era dos impérios*. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 27. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. Comunicado da Presidência n. 22, 2009.

KEANE, John. Introduction. In: OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson, 1984.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *El Estado de bienestar social em la edad de la razón*. Tradução de Mariano Sánchez Ventura. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a ‘crise’ do Estado de bem-estar: retração, transformação fástica ou o quê? In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. (Orgs.). *Welfare State*: os grandes desafios do Estado de bem-estar social. São Paulo: LTr, 2019.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego do juro e da moeda*. Tradução de Manuel Resende. São Paulo: Saraiva, 2012.

KUYPER, Abraham. *O problema da pobreza*: a questão social e a religião cristã. Tradução de Minka Lopes. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2020.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hanna Arendt. *Estudos Avançados*, n. 11, p. 55-65, 1997.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução de Marsely de Marco Dantas. São Paulo: EDIPRO, 2014.

MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MANOW, Philip. Trabalhadores, Fazendeiros e o Catolicismo: uma história das coalizões de classes políticas e o regime de Estado de bem-estar social da Europa Meridional. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019.

MARSHALL, Thomas H. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press, 1992.

MARX, Karl. *As lutas de classes na França de 1848 a 1850*. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012.

MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 a 1990*. Texto para discussão n. 852. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, dez./2001.

MERRIEN, François-Xavier. Estados de Bem-Estar Social em transformação, evolução dos Estados de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do Estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2016.

MICHELINI, Dorando J. *Discurso y solidaridad em Karl-Otto Apel*. In: FIGUEROA, Maximiliano; DORANDO, Michelini (Comps.). *Filosofia y solidaridad: estudios sobre Apel, Rawls, Ricoeur, Lévinas, Dussel, Derrida, Rorty y Van Parus*. Chile: Ediciones Universidad Albert Hurtado, 2007.

MOREIRA, André Mendes. SENA, Roberto Miglio. (In)Justiça na tributação do consumo: o que a OCDE tem a nos dizer. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 1-27, 2016.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *The myth of ownership*. Oxford: Oxford University, 2002.

NABAIS. José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 2018.

OECD; Korea Institute of Public Finance. *The Distributional effect of consumption taxes in OECD countries*. *OECD Tax Policy Studies*, n. 22. Paris, 2014.

OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson, 1984.

OLIVEIRA, Carlos Henrique de. *Da tutela das informações sociais do trabalhador à garantia efetiva de acesso aos benefícios previdenciários*. Tese (Doutorado) Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação e do Federalismo Fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. *A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica*. Texto para Discussão n. 638. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

PAGOLA, José Antonio. *Jesus: aproximação histórica*. Tradução de Gentil Avelino Titon. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

PIERSON, Christopher. *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. Pensilvânia: Pennsylvania State University, 1998.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PILATTI, Adriano. *A Constituição de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2012.

PORSSE, Alexandre Alves; CARVALHO, Terciane Sabadini. Análise do impacto das políticas de (des)oneração da folha de pagamento na economia brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, v. 73, n. 1, p. 77-95, 2019.

PORTO, Antônio José Maristrello. *Análise econômica do direito*. Fundação Getúlio Vargas - Direito. Rio de Janeiro, 2015.

PRINSTERER, Guillaume Groen van. *Christian political action in an age of revolution*. Aalten: Wordbridge Publishing, 2015.

RAMOS FILHO, Wilson; ALLAN, Nasser Ahmad. *A doutrina social da Igreja e o corporativismo: a Encíclica Rerum Novarum e a regulação do trabalho no Brasil*. In. ALMEIDA, Ronaldo Silka de; SANTOS, Willians Franklin Lira dos. (Orgs.). GHUNTER, Luiz Eduardo; VILLATORE, Marco Antônio César (Coords.). *Rerum Novarum – estudos em homenagem aos 120 anos da encíclica papal*. Curitiba: Juruá, 2011.

RAWLS, John. *Liberalismo político*. Tradução de Sérgio René Madero Báez. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REZENDE, Fernando; SILVA, Beatriz Azeredo. *Estudos para a reforma tributária: Contribuições Sociais*. Texto para discussão interna n. 107. Rio de Janeiro: IPEA, 1987.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. O Princípio da Capacidade Contributiva nos Impostos, nas Taxas e nas Contribuições Parafiscais. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, 2010.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 1-39, 2015.

RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade*. Tradução de Vera Ribeiro. São Paulo: Martins, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'État - Providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. Bauru: EDIPRO, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017.

RUTTEN, Georges. *A doutrina social da igreja: segundo as Encíclicas Rerum Novarum e Quadragesimo Anno*. Rio de Janeiro: Agir, 1947.

SACHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SALGADO, Eneida Desiree. Os limites explícitos e implícitos aos processos formais e informais de mudança da Constituição: ensaio em defesa do constitucionalismo e da democracia. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 48, p. 159-176, abr./jun. 2012.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar n. 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 54, p. 121-148, out./dez. 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. *Essay on the constitutional promises of democracy and republic*. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 85-100, set./dez. 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018.

SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. (Org.) *O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *A previdência social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica*. Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SALVAT, Pablo. *Teoría de la justicia y solidarismo liberal em John Rawls*. In: FIGUEROA, Maximiliano. DORANDO, Micheline (Comps.). *Filosofía y solidaridad: estudios sobre Apel, Rawls, Ricoeur, Lévinas, Dussel, Derrida, Rorty y Van Parus*. Chile: Ediciones Universidad Albert Hurtado, 2007.

SCHERER, Clóvis. *Payroll tax reduction in Brazil: effects on employment and wages*. Working Paper n. 602. Institute of Social Studies. The Netherlands, 2015.

SCRUGGS, Lyle; ALLAN, James P. *Social stratification and Welfare Regimes for the 21st Century: revisiting de "Three Worlds of Welfare Capitalism"*. Paper prepared for delivery at the 15th International Conference of Europeanists. Chicago: mar./abr. 2006.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SENDRETTI, Lilian. *Justiça e moralidade política na tributação: tensões entre equidade, liberdade e eficiência*. São Paulo, 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SLIVNIK, Andrej. *Previdência Social no Brasil: uma abordagem histórica (1923-1945)*. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2018.

SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais*. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

SOUZA, Kênia Barreiro de; CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson Paulo. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 99-125, 2016.



SUGIN, Linda. Theories of distributive justice and limitations taxation: what Rawls demands from tax systems. Symposium – Rawls and the law: Property, Taxation, and Distributive Justice. *Fordham L. Rev.* v. 72. pp. 1991-2014, 1997.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TRENTO, Pedro Henrique Belo Lisboa. O papel da tributação na promoção da justiça no âmbito de países em desenvolvimento. *Revista da AGU*, Brasília, v. 18, n. 3, p. 161-180, jul./set. 2019.

ULLMANN, Reinholdo Aloysio. *O solidarismo*. São Leopoldo: UNISINOS, 1993.

VALLADÃO, Haroldo. *Direito solidariedade justiça*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Texto para Discussão n. 405. Brasília: IPEA, 1996.

VARSANO, Ricardo. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social no contexto do processo de reforma tributária em curso. In: *Base de financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas*. Brasília: MPS, 2003.

VIEIRA, Evaldo Amaro Vieira. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010.

VITA, Álvaro de. Apresentação. In: RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

YAMASCHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

VATICANO. Encíclica *Immortale Dei*. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_01111885\\_immortale-dei.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_01111885_immortale-dei.html) Acesso em: 15 jan. 2020.

VATICANO. Encíclica *Quadragesimo Anno*. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html) Acesso em: 15 jan. 2020.

VATICANO. Encíclica *Rerum Novarum*. Disponível em: [www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html) Acesso em: 12 mar. 2020.

VATICANO. Encíclica *Mater et Magistra*. Disponível em:  
[http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html) Acesso em: 12 mar. 2020.

VATICANO. Pontifício Conselho Justiça e Paz. *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. Disponível em:  
[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_po.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html) Acesso em: 28 mar. 2020.

VATICANO. Encíclica *Libertas Praestantissimum*. Disponível em:  
<http://www.capela.org.br/Magisterio/LeaoXIII/libertas.htm> Acesso em: 11 mar. 2020.

WASILEWSKI, Dione Jesabel; GABARDO, Emerson. A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 710-731, 2021.

WILENSKY, Harold L. *Rich democracies: political economy, public policy, and performance*. Berkeley: University of California Press, 2002.

YAMASCHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário. In. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

ZIZEK, Slavoj. *Problemas no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

ZOCKUN, Maria Helena. Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil. *Informações – FIPE*, n. 297, p. 11-13, 2005.